

**IMPLEMENTASI PASAL 41 UNDANG-UNDANG NO. 32 TAHUN 2004
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH TERKAIT DENGAN FUNGSI
PENGAWASAN DPRD DALAM PELAKSANAAN APBD KOTA**

MALANG

(Studi di Kantor DPRD Kota Malang)

SKRIPSI

Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat Untuk Memperoleh Gelar Kesarjanaan
Dalam Ilmu Hukum

Oleh:

DIAN MANDHARANI

NIM.0710113227



KEMENTERIAN PENDIDIKAN NASIONAL

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2011

LEMBAR PERSETUJUAN
IMPLEMENTASI PASAL 41 UNDANG-UNDANG NO. 32 TAHUN 2004
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH TERKAIT DENGAN FUNGSI
PENGAWASAN DPRD DALAM PELAKSANAAN APBD KOTA
MALANG

(Studi di Kantor DPRD Kota Malang)

Oleh:

DIAN MANDHARANI

NIM: 0710113227

Disetujui pada tanggal 7 Juni 2011

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Agus Yulianto, SH, MH

NIP. 19590717 198601 1 001

Lutfi Effendi, SH, MHum

NIP. 19600810 198601 1 002

Mengetahui

Ketua Bagian

Hukum Administrasi Negara

Agus Yulianto, SH, MH

NIP. 19590717 198601 1 001

LEMBAR PENGESAHAN
IMPLEMENTASI PASAL 41 UNDANG-UNDANG NO. 32 TAHUN 2004
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH TERKAIT DENGAN FUNGSI
PENGAWASAN DPRD DALAM PELAKSANAAN APBD KOTA

MALANG

(Studi di Kantor DPRD Kota Malang)

Disusun oleh:

DIAN MANDHARANI

NIM: 0710113227

Skripsi ini telah disahkan oleh Dosen Pembimbing pada tanggal:

Pembimbing Utama,

Agus Yulianto, SH, MH

NIP. 19590717 198601 1 001

Ketua Majelis Penguji,

Agus Yulianto, SH, MH

NIP. 19590717 198601 1 001

Pembimbing Pendamping,

Lutfi Effendi, SH, MHum

NIP. 19600810 198601 1 002

Ketua Bagian

Hukum Administrasi Negara,

Agus Yulianto, SH, MH

NIP. 19590717 198601 1 001

Mengetahui

Dekan,

Dr. Sihabudin, SH, MH.

NIP. 19591216 198503 1 001

KATA PENGANTAR

Segala puji penulis panjatkan hanya kehadiran Tuhan Yang Maha Kuasa yang telah memberikan rahmat dan karunia yang tiada henti hingga penulis dapat sampai pada tahap ini, khususnya dengan selesainya skripsi ini.

Dengan terselesaikannya skripsi ini penulis menyampaikan terima kasih kepada :

1. Bapak DR. Sihabudin, SH.MH selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
2. Bapak Agus Yulianto, SH.MH selaku Ketua Bagian Hukum Administrasi Negaradan juga selaku Dosen Pembimbing Utama, atas bimbingan dan motivasinya.
3. Bapak Lutfi Effendi, S.H.M.Hum selaku Dosen Pembimbing Pendamping, atas bimbingan dan kesabarannya.
4. Seluruh dosen-dosen dan Staf-staf di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, atas bimbingan dan ilmu yang telah diberikan kepada penulis.
5. Bapak Bpk. Ir. Indra Tjahyono, Bapak. Ir. H. Arif Darmawan, Bapak. Drs.Ec.RB.Priyatmoko Oetomo dan Bapak Prof. Dr. H. Bambang Satriya, SH. MH selaku responden penulis dalam pelaksanaan pengambilan data di Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Malang.

6. Keluarga penulis, Alm.papa, mama dan ketiga kakak tercinta (Fanti, Uwie dan Wahyu) atas segala dukungan dan doa yang telah diberikan.
7. Keluarga di Surabaya, Jakarta, Bandung dan Medan (Kak Dini,Kak Bima, Kak Adrian, Kak Vero, Kak Angel, Fika, Ghea, Gladys, Agung, Brian, Zaskia, Bagas, Randy, Annas, Ajeng Nia, Abel, Lucky terima kasih atas support dan doannya.
8. Dedy Pratomo, terima kasih sudah memberikan support dalam menyelesaikan skripsi ini.
9. Teman-teman D'Hanz 2007 (Putra, Mas Morgan, Adit, Anin, Rina, Mahatma) dan teman-teman di FH 2007 (Vina Meka, Rangga, Nia,Anna, Betha, Fifit, Mbak Ria) terima kasih atas dukungan dan support serta kebersamaannya dari awal kita masuk Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.
10. Sahabat cerita Novia Irawan, Novita Arinda dan End Syarifah, yang selalu memberikan semangat dan motivasi bagi penulis.
11. Pihak-pihak lain yang turut serta membantu selesainya skripsi ini, yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Penulis yakin skripsi ini masih sangat jauh dari kata sempurna, sehingga masukan dan kritik akan selalu penulis harapkan untuk memperbaiki skripsi ini.

Akhir kata penulis mohon maaf yang sebesar-besarnya jika dalam proses pembuatan skripsi ini penulis melakukan kesalahan baik yang disengaja maupun tidak disengaja.

Semoga Tuhan Yang Maha Esa mengampuni kesalahan kita dan berkenan menunjukkan jalan yang benar.

Malang, Juni 2011

Penulis



DAFTAR ISI

| | |
|-------------------------|-----|
| LEMBAR PERSETUJUAN..... | i |
| LEMBAR PENGESAHAN..... | ii |
| KATA PENGANTAR..... | iii |
| DAFTAR ISI..... | vi |
| DAFTAR GAMBAR..... | ix |
| DAFTAR TABEL..... | x |
| ABSTRAKSI..... | xi |

BAB I : PENDAHULUAN

| | |
|-------------------------------|----|
| A. Latar Belakang | 1 |
| B. Rumusan Masalah | 12 |
| C. Tujuan Penelitian | 13 |
| D. Manfaat Penulisan..... | 13 |
| E. Sistematika Penulisan..... | 15 |

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

| | |
|----------------------------------------------------------------------|----|
| A. Kajian tentang Implementasi..... | 18 |
| 1. Pengertian Implementasi..... | 18 |
| 2. Konsep Implementasi..... | 19 |
| 3. Tahap-tahap Implementasi Kebijakan..... | 26 |
| 4. Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan..... | 28 |
| B. Kajian tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)..... | 31 |
| 1. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah | 31 |
| 2. Tugas dan Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah | 33 |
| 3. Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah..... | 34 |
| C. Kajian tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)..... | 35 |
| 1. Pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah..... | 35 |
| 2. Tujuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah..... | 38 |
| 3. Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah..... | 39 |

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 4. Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah..... | 40 |
| 5. Proses Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah..... | 41 |
| 6. Laporan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah..... | 42 |
| 7. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah..... | 42 |
| D. Kajian tentang Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD dalam Pelaksanaan APBD.....) | 44 |
| 1. Pengertian Pengawasan..... | 44 |
| 2. Bentuk-bentuk Pengawasan oleh DPRD..... | 47 |
| 3. Pengawasan oleh Pemerintah Daerah..... | 47 |

BAB III : METODE PENELITIAN

| | |
|----------------------------------------|----|
| A. Metode Pendekatan..... | 49 |
| B. Lokasi Penelitian..... | 49 |
| C. Populasi, Sample dan Responden..... | 50 |
| D. Jenis dan Sumber Data..... | 51 |
| E. Teknik Pengumpulan Data..... | 53 |
| F. Teknik Analisa Data..... | 55 |
| G. Definisi Operasional..... | 56 |

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian | |
| 1. Keadaan Umum Kota Malang..... | 58 |
| a. Lokasi Daerah..... | 58 |
| b. Pembagian Wilayah Administratif..... | 59 |
| c. Visi dan Misi Kota Malang..... | 59 |
| B. Gambaran Umum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang | |
| 1. Lokasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang..... | 63 |
| 2. Dasar Hukum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang..... | 63 |
| 3. Struktur Organisasi DPRD Kota Malang..... | 64 |
| 4. Visi dan Misi DPRD Kota Malang..... | 65 |
| 5. Tugas dan Fungsi..... | 66 |
| a. Tugas dan Fungsi DPRD Kota Malang..... | 66 |
| b. Fungsi DPRD Kota Malang..... | 67 |
| C. Implementasi Pasal 41 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah terkait dengan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Pelaksanaan APBD Kota Malang | |
| 1. Batasan dan Ruang lingkup Fungsi Pengawasan DPRD dalam Pelaksanaan APBD di Kota Malang..... | 68 |
| 2. Karakteristik Fungsi Pengawasan DPRD dalam Pelaksanaan APBD di Kota Malang..... | 77 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3. Landasan Hukum Fungsi Pengawasan DPRD dalam Pelaksanaan APBD di Kota Malang..... | 80 |
| 4. Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pelaksanaan APBD di Kota Malang terkait Implementasi pasal 41 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah..... | 85 |
| 5. Konsekuensi Fungsi Pengawasan DPRD dalam Pelaksanaan APBD di Kota Malang..... | 88 |
| D. Hambatan-hambatan dalam Implementasi Pasal 41 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah terkait dengan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Pelaksanaan APBD Kota Malang | |
| 1. Hambatan-hambatan yang dihadapi..... | 89 |
| 2. Solusi untuk mengatasi hambatan..... | 92 |

BAB V : PENUTUP

| | |
|--------------------|----|
| A. Kesimpulan..... | 95 |
| B. Saran..... | 97 |

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

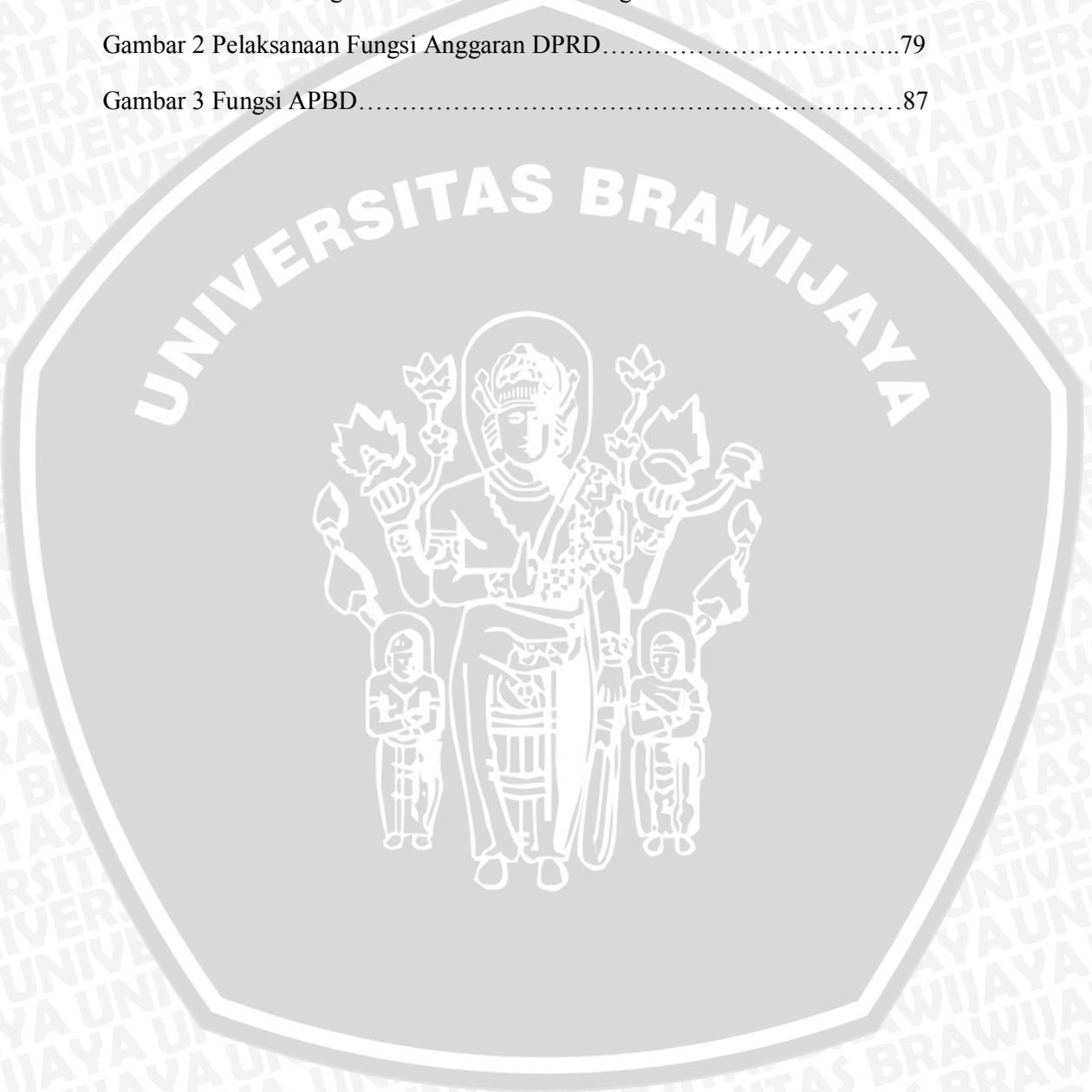


DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Struktur Organisasi DPRD Kota Malang.....64

Gambar 2 Pelaksanaan Fungsi Anggaran DPRD.....79

Gambar 3 Fungsi APBD.....87

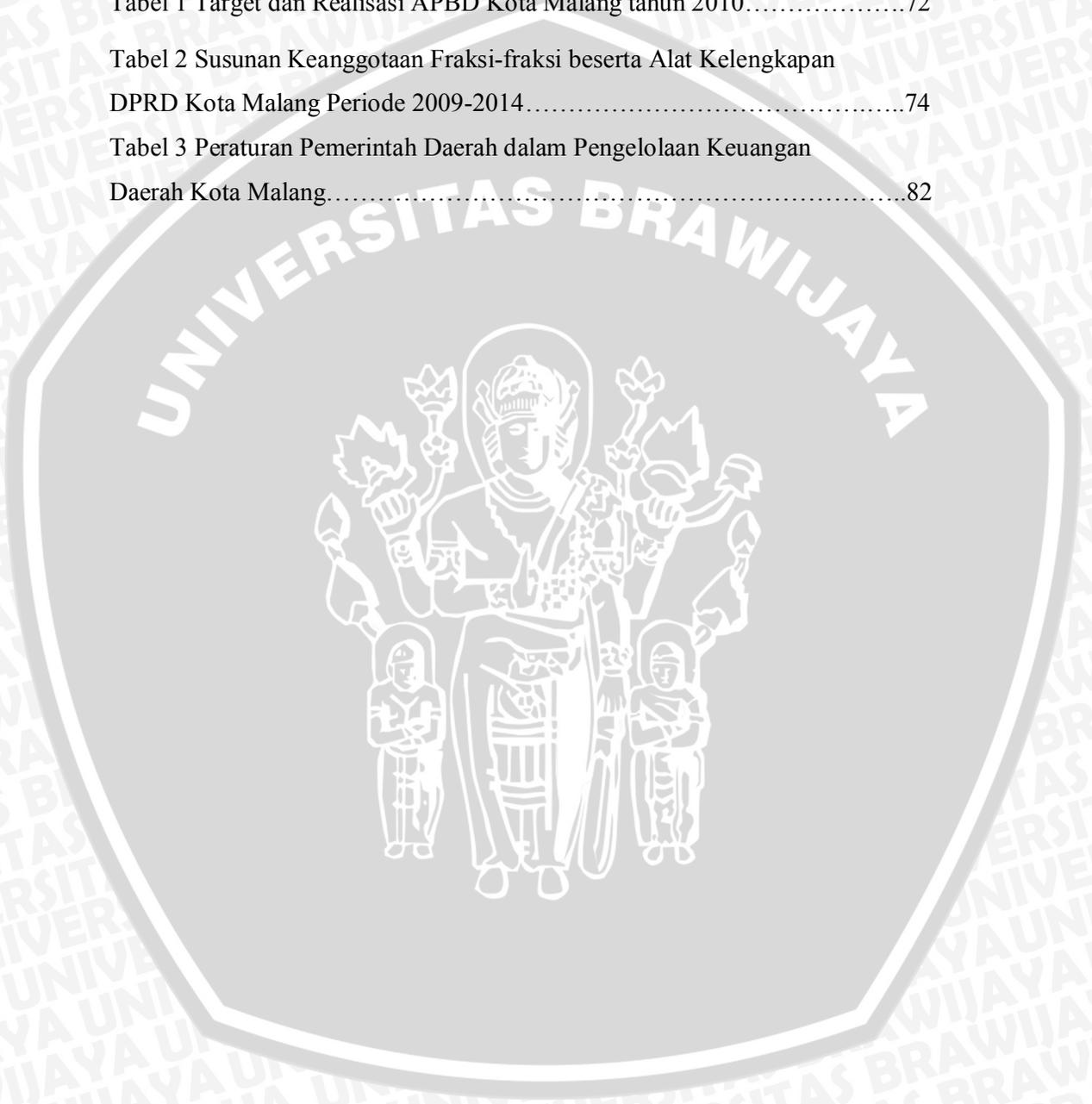


DAFTAR TABEL

Tabel 1 Target dan Realisasi APBD Kota Malang tahun 2010.....72

Tabel 2 Susunan Keanggotaan Fraksi-fraksi beserta Alat Kelengkapan
DPRD Kota Malang Periode 2009-2014.....74

Tabel 3 Peraturan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Keuangan
Daerah Kota Malang.....82



ABSTRAKSI

Dian Mandharani, Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Juni 2011, *Implementasi Pasal 41 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah terkait dengan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Pelaksanaan APBD Kota Malang (studi di Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang, Agus Yulianto, SH, MH ; Lutfi Effendi, SH.Mhum.*

Fungsi pengawasan adalah salah satu dari tiga fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), selain fungsi legislasi dan anggaran. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga perwakilan rakyat yang memperjuangkan kepentingan dan aspirasi publik harus mampu menjalankan fungsi pengawasannya secara optimal, terlebih dalam pengawasan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pengawasan terhadap APBD adalah segala kegiatan untuk menjamin agar pengumpulan pendapatan daerah dan pembelanjaan pengeluaran daerah sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan.

Hal inilah yang mendorong penulis untuk membahas mengenai Implementasi pasal 41 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah terkait dengan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pelaksanaan APBD Kota Malang, serta hambatan-hambatan yang dihadapi dan solusi untuk mengatasi.

Metode pendekatan yang digunakan penulis ialah yuridis sosiologis, yaitu digunakan untuk menganalisa hukum yang bukan hanya sebagai suatu perangkat perundang-undangan yang bersifat normatif, melainkan hukum dilihat sebagai perilaku yang menggejala dan mempola dalam kehidupan masyarakat yang selalu menimbulkan interaksi dalam hubungan dengan aspek sosial, ekonomi, politik dan budaya, dalam hubungan ini karakteristik khusus analisis-analisis didalam sosiologi hukum mencoba untuk menghubungkan hukum dengan perilaku sosial. Lokasi penelitian bertempat di Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Malang. Jenis dan sumber data terdiri dari data primer, dengan metode wawancara dan data sekunder, dengan melakukan studi pustaka dan dokumentasi. Kemudian, hasil seluruh data dianalisa.

Berdasarkan hasil penelitian penulis memperoleh jawaban, bahwa Implementasi pasal 41 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah terkait dengan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pelaksanaan APBD Kota Malang sudah dilakukan sesuai dengan prosedur dan kinerja yang dilakukan oleh para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) namun belum optimal.

Dalam pelaksanaannya ada beberapa hambatan-hambatan yang dihadapi yaitu SDM yang dimiliki para anggota terbatas pada kemampuannya dalam menjalankan tugasnya, kurangnya keahlian anggota di bidang tertentu yang menjadi obyek pengawasan, kurangnya pemahaman batas dan ruang lingkup fungsi pengawasan, tidak tersediannya jaringan pengawasan yang memadai serta lemahnya penegakkan hukum.

Solusi untuk mengatasi hambatan-hambatan tersebut adalah meningkatkan pengawasan pada saat penganggaran, mengadakan pendekatan personal baik kepada Dinas terkait, Sekretaris Daerah dan Walikota, melakukan komunikasi antar fraksi, berusaha mendapat data dari pihak lain yang terkait, menggali Informasi terkait masalah yang ada dalam masyarakat, menggunakan tenaga ahli terkait bidang tertentu dan mengadakan pelatihan-pelatihan di bidang pemerintahan dan pengelolaan keuangan daerah.



BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Otonomi daerah yang diatur dalam Undang-undang No. 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 sebenarnya sudah memberi acuan kepada Pemerintah untuk meningkatkan layanan publik secara efektif dan efisien, khususnya dalam mengelola sumber daya daerah. Pedoman ini terutama terkait dengan bentuk keterlibatan masyarakat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam meningkatkan layanan publik.¹ Tujuan dari otonomi adalah menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.²

Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terhadap layanan publik menjadi penting untuk memastikan bahwa layanan publik yang dijalankan negara, termasuk sektor swasta, telah cukup berkualitas sesuai standar layanan yang ditetapkan. Dalam menjalankan fungsi pengawasan tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sesungguhnya dapat menggunakan hasil penelitian atau pendapat dari lembaga lain yang memiliki *concern* terhadap pelayanan publik. Selain itu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) juga dapat membangun kerjasama kemitraan dengan lembaga non-pemerintah, sekaligus untuk menjaga objektivitas penilaian dan pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam menilai pelaksanaan pelayanan publik.

¹ Suhirman dan Wagiyono, *Merumuskan konsep dan praktek partisipasi warga dalam pelayanan publik*, FPPM. Bandung 2006, hlm 8

² HAW Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta, 2004, Hlm 76

Kebijakan desentralisasi merupakan bagian dari kebijakan demokrasi pemerintahan karena itu penguatan dari fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dalam proses legislasi dan pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah perlu dilakukan. Dalam UU No.22 Tahun 1999 pasal 16 telah diubah menjadi Undang-Undang No.32 Tahun 2004 dan diubah kedua kalinya menjadi Undang-undang No. 12 Tahun 2008, telah ditetapkan, posisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Menurut Mardiasmo³ ada tiga aspek utama yang mendukung keberhasilan otonomi daerah, yaitu pengawasan, pengendalian dan pemeriksaan.

Pembangunan otonomi daerah pada umumnya diikuti dengan kebijakan desentralisasi fiskal sebagai instrumen didalam mendukung daerah dalam pelayanan publik dengan mentransfer dana ke daerah. Desentralisasi fiskal sendiri merupakan proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah untuk mendukung fungsi dan tugas pemerintahan dan pelayanan publik sesuai dengan banyaknya kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan.⁴

Ketiga hal tersebut berbeda baik dari konsepsinya maupun aplikasinya. Pengawasan mengacu pada tindakan atau kegiatan yang dilakukan di luar pihak eksekutif (yaitu masyarakat dan DPRD) untuk mengawasi kinerja pemerintahan. Pengendalian (control) adalah mekanisme yang dilakukan oleh pihak eksekutif (pemerintah daerah) untuk menjamin dilaksanakannya sistem dan kebijakan manajemen sehingga tujuan organisasi dapat tercapai. Pemeriksaan (audit) merupakan kegiatan

³ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah* (Yogyakarta:ANDI,2002), hlm 219

⁴ Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003, Hlm. 83.

yang dilakukan oleh pihak yang memiliki independensidean memiliki kompetensi profesional untuk memeriksa apakah hasil kinerja pemerintah telah sesuai dengan standar atau kriteria yang ada.

Dalam Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah butir 4 pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pada hakekatnya undang-undang ini bertujuan untuk menempatkan posisi dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga wakil rakyat. Bunyi pasal 41 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 :

“Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan”.

Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mengacu pada aturan hukum yang berlaku. Dalam Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 42 ayat 1 huruf c, dinyatakan dengan jelas bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai tugas dan wewenang untuk melakukan pengawasan terhadap :

“Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undang lainnya, keputusan Gubernur, APBD, kebijakan pemerintah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional daerah”.

Fungsi pengawasan anggaran oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah sebagai berikut :

1. Menjamin ditaatinya kebijakan yang telah ditetapkan.

2. Mendorong terciptanya efisiensi, efektifitas dan ekonomi (value for money)
3. Menjamin pelaporan yang diberikan dapat dipercaya
4. Menjamin aset pemda terjaga dengan baik

Tujuan pengawasan anggaran oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) :

1. Menjamin keamanan seluruh komponen keuangan daerah
2. Menjamin dipatuhinya semua aturan yang berkaitan dengan penganggaran dan pengelolaan daerah
3. Menjamin dilakukannya usaha-usaha penghematan, efisiensi, efektif dan ekonomis dalam mengelola keuangan daerah
4. Menjamin APBD benar-benar sesuai dengan Potensi Daerah, SP, Visi, Misi, dan Tujuan dan persoalan di daerah yang ingin diselesaikan
5. Menjamin usulan program/kegiatan sesuai dengan Tupoksi masing-masing unit pengusul kegiatan
6. Menjamin bahwa jumlah anggaran yang diusulkan sesuai dengan pelayanan yang akan diberikan/hasilkan
7. Menjamin pelaksanaan APBD benar-benar dilaksanakan dengan prinsip-prinsip anggaran, sesuai aturan dan tujuan yang telah ditetapkan
8. Menjamin bahwa pelaksanaan APBD benar-benar dapat dipertanggungjawabkan
9. Menjamin bahwa penyusunan, pelaksanaan dan pelaporan dilakukan tepat waktu.

Ahmad Helmy merumuskan anggaran adalah pernyataan tentang perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan terjadi sebuah rentang waktu tertentu di masa yang akan datang dan realisasinya di masa lalu.⁵ Bagi pemerintah anggaran adalah instrument terpenting dalam kebijakan ekonomi yang akan lebih menjelaskan prioritas kebijakan dokumen-dokumen lainnya, dengan kata lain anggaran menerjemahkan kebijakan, komitmen-komitmen politik dan prioritas dalam memutuskan kemana uang dibelanjakan dan dari mana mesti dikumpulkan. Di samping itu anggaran juga berdampak pada aspek kehidupan masyarakat yang sangat berkepentingan dari proses pelaksanaan anggaran. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai elemen perwakilan masyarakat yang terlembagakan secara formal adalah penyuar kebutuhan masyarakat, dan menjadi sangat penting adanya pengawasan dan pelaksanaan anggaran, yang dalam lingkup Kota Malang adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Malang yang memperoleh legitimasi dari rakyat melalui proses pemilu menjadi tumpuan dalam menyampaikan aspirasi masyarakat dalam tatanan apapun yang berkaitan dengan kebijakan publik.

Hampir dapat dipastikan di dalam penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat memerlukan adanya dana yang cukup. Dalam rangka mendukung terselenggaranya pelayanan umum kepada masyarakat dan untuk membiayai pembangunan, Negara telah menyediakan anggaran operasional bagi pelaksanaan tugas pokok dan fungsi aparatur pemerintah. Pada hakekatnya APBD merupakan perwujudan

⁵ Ahmad Helmy Fuady, *Memahami Anggaran Publik* (Yogyakarta: Idea press, 2002), hlm 10

amanat rakyat kepada pemerintah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pelayanan kepada masyarakat.⁶

Anggaran yang disediakan oleh pemerintah agar mendapat kepastian hukum dalam penggunaannya diperlukan adanya penyusunan anggaran di tingkat eksekutif, kemudian di ajukan pembahasan ke anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai Lembaga Perwakilan Rakyat. Sebagaimana telah kita ketahui bersama bahwa kegiatan pembangunan memerlukan biaya yang cukup. Kegiatan pembangunan tersebut memerlukan dana dalam jumlah yang cukup besar, oleh sebab itu agar dana yang dibutuhkan untuk membiayai pembangunan tepat sasaran, tetap anggaran diperlukan adanya penyusunan anggaran. Melihat pesatnya perkembangan pembangunan sektoral maupun pembangunan wilayah tersebut, dan keterbatasan dana yang dihimpun oleh Pemerintah, perlu pengelolaan, pemanfaatan secara optimal semua potensi pembiayaan/dana yang tersedia dengan menggali sumber-sumber yang mungkin diperoleh, pengelolaan serta pemanfaatan dana-dana pembangunan tersebut harus secara berdayaguna dan obyektif rasional sehingga benar-benar berorientasi pada pencapaian tujuan pembangunan. Sebagaimana permasalahan yang dihadapi Pemerintah yang memerlukan penanganan masalah pendanaan, oleh karena itu diperlukan arah atau strategi pembiayaan pembangunan.

Adapun langkah-langkah strategi yang akan ditempuh dalam masalah-masalah pembiayaan ini adalah sebagai berikut :

⁶ Soekarwo, *Berbagai Masalah Keuangan Daerah*, Airlangga University Press, Surabaya, 2003, Hlm. 65.

1. Menyempurnakan pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja pemerintah, baik dalam rangka APBN maupun APBD, sehingga:
 - a. Penerimaan Pemerintah dari segala sektor menjadi semakin meningkat, terutama dari sumber-sumber di luar minyak dan gas bumi, misalnya dari:
 - 1) Penyempurnaan sistem perpajakan;
 - 2) Intensifikasi dengan cara pemungutan pajak dan retribusi daerah;
 - 3) Menjadikan aparat perpajakan semakin mampu dan bersih;
 - 4) Pemanfaatan sumber-sumber daya alam secara optimal dan bertanggungjawab;
 - 5) Mendorong ekspor dan mengembangkan kegiatan ekonomi pada umumnya.
 - b. Pengendalian dan pengarahan terhadap pengeluaran-pengeluaran Pemerintah dapat dipertajam sehingga :
 - 1) Peranan Tabungan Pemerintah (Public Saving) di dalam anggaran pembangunan menjadi semakin meningkat.
 - 2) Investasi-investasi pemerintah dapat lebih mendorong investasi-investasi swasta, sehingga interdependensi investasi pemerintah dan investasi swasta menjadi semakin mendorong pembangunan.
 - c. Mengintensifikasi upaya-upaya pengendalian sumber-sumber pembiayaan yang ada di daerah antara lain sebagai berikut:

- 1) Penelitian-penelitian yang lebih diarahkan pada pengendalian sumber-sumber pembiayaan, baik terhadap sumber-sumber kekayaan alam maupun terhadap sumber-sumber potensial yang ada di kalangan masyarakat.
- 2) Peningkatan partisipasi masyarakat dalam mengintensifikasi modalnya pada sektor-sektor tertentu, yang secara ekonomis dapat memberikan fasilitas penanaman modal maupun penciptaan kreatifitas investasi swasta lainnya, dengan lebih mengefektifkaskan pelaksanaan deregulasi dan de-birokratisasi di daerah.
- 3) Memacu pertumbuhan ekonomi supaya menjadi semakin meningkat peningkatannya bila dibandingkan dengan tingkat pertumbuhan penduduk, sehingga hasil-hasil pembangunan lebih dapat dirasakan oleh segenap masyarakat.

Semua langkah-langkah tersebut di atas pada hakekatnya diarahkan pada pengumpulan atau alokasi dana yang benar-benar dapat digunakan untuk membiayai program-program pembangunan demi tercapainya tujuan pembangunan.

Kebutuhan dana yang cukup besar menuntut pengelolaan sumber pembiayaan yang berhasilguna dan berdayaguna, dan pengendalian penggunaan anggaran sedemikian rupa agar tercapai tingkat efisiensi yang tinggi, pengeluaran-pengeluaran daerah dapat mengarah, terkendali secara efisien serta agar penerimaan daerah dapat semakin meningkat. Keuangan mempunyai pengaruh yang begitu besar bagi pada nasib suatu bangsa, sehingga kebijaksanaan yang ditempuh pada menjuruskan kegiatan ini

dapat menyebabkan kemakmuran atau kelemahan, kejayaan atau kejatuhan bangsa itu. Kepandaian mengendalikan daerah tidak akan memberikan hasil yang baik, terlebih tanpa kemampuan melihat kemuka dengan penuh kebijaksanaan yang harus diarahkan pada melindungi dan memperbesar harta daerah, dengan mana semua kepentingan masyarakat sangat erat hubungannya.⁷

Pembangunan sangat memerlukan anggaran yang sangat baik, menggunakan dana-dana yang tersedia secara rasional agar dapat mencapai program-program pembangunan serta memperkirakan sumber-sumber dana yang mungkin dapat diraih, pengelolaan anggaran diperlukan agar penerimaan pemerintah semakin meningkat selanjutnya dapat memperluas cakupan wilayah pembangunan, anggaran adalah sangat penting untuk menyempurnakan analisa keuangan Negara dan untuk memberikan fasilitas dalam proses personalisasian peningkatan pembiayaan dan penerimaan pemerintah.⁸

Pada dasarnya penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang dalam Peraturan Daerah ini merupakan fungsi utama dari DPRD, kadar peraturan-peraturan yang dihasilkannya menjadi kemampuan Dewan dalam menjalankan fungsinya. Pengawasan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) akan efektif jika seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) betul-betul menempatkan diri sebagai pengawas sesuai dengan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Fungsi pengawasan APBD oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) akan semakin efektif jika masyarakat memberi dukungan dalam hal informasi dan data penyimpangan pelaksanaan APBD di lapangan.

⁷ J.Wayong, *Administrasi Keuangan Daerah* (Jakarta: Ichtiar, 1975), hlm 68-69

⁸ M.Arief Djamaludin, *Sistem Perencanaan Pembuatan Program dan Anggaran* (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1977), hlm 20

Adapun pelaksanaan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pembahasan anggaran dan penyusunan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dalam prakteknya berbeda antara DPRD satu dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) lainnya, walaupun secara garis besarnya yang digariskan ditetapkan dalam UU No.17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dan Pedoman Menteri Dalam Negeri. Perbedaan ini timbul dari tradisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) setiap daerah yang sebelumnya kurang jelas diatur, mekanisme Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dalam sidang-sidang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berbeda-beda tiap daerah, tahap-tahap atau forum- forum yang dilalui untuk mewujudkan suatu Peraturan Daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tidak sama.

Fungsi Pengawasan adalah salah satu dari tiga fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), selain fungsi legislasi dan anggaran. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga perwakilan rakyat yang memperjuangkan kepentingan dan aspirasi publik harus mampu menjalankan fungsi pengawasannya secara optimal, terlebih dalam pengawasan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pengawasan terhadap APBD adalah segala kegiatan untuk menjamin agar pengumpulan pendapatan daerah dan pembelanjaan pengeluaran daerah sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan.⁹

Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Kota dan Peraturan Perundang-undangan lainnya, Keputusan Walikota, APBD Kota, kebijakan Pemerintah

⁹ Muji Estiningsih, *Fungsi Pengawasan DPRD*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2005, Hlm. 35.

Kota dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah

Salah satu fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang merupakan wujud penterjemahan kebijakan, komitmen-komitmen politik dan prioritas dalam memutuskan kemana uang daerah harus dibelanjakan dan dari mana dana mesti dikumpulkan. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga perwakilan rakyat yang terlembagakan secara formal adalah penyuar kebutuhan rakyat, menjadi sangat penting adanya pengawasan akan pelaksanaan anggaran, yang dalam penelitian ini adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Malang yang memperoleh legitimasi rakyat melalui pemilu menjadi tumpuan masyarakat untuk menyampaikan aspirasi publik dalam tatanan kebijakan. Akan tetapi walaupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tidak memiliki kekuatan yang cukup untuk memberikan sanksi kepada eksekutif, setidaknya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki kekuasaan yang cukup kuat untuk meminta keterangan dengan pihak-pihak yang sekiranya dapat memberikan masukan dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan.¹⁰

Yang menjadi permasalahannya adalah, bahwa pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kurang sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh suatu daerah. Dalam hal ini terdapat daerah-daerah atau tempat yang sebenarnya berpotensi, akan tetapi tidak mendapatkan penganggaran.

¹⁰ Moch. Ichsan, *Pengelolaan dan Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)*, Danar Wijaya, Malang, 1997, Hlm 136-137.

Dari latar belakang yang telah diuraikan tersebut, maka penulis mengambil judul : **"Implementasi pasal 41 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah terkait dengan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Pelaksanaan APBD Kota Malang (Studi di Kantor DPRD Kota Malang)."**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah implementasi pasal 41 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah terkait fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pelaksanaan APBD di Kota Malang?
2. Apa saja hambatan-hambatan yang dihadapi DPRD dalam implementasi pasal 41 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah terkait fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pelaksanaan APBD di Kota Malang dan bagaimana solusinya?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi pasal 41 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah terkait fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pelaksanaan APBD di Kota Malang.
2. Untuk mengetahui, menemukan dan menganalisis hambatan-hambatan yang dihadapi DPRD dalam implementasi pasal 41 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah terkait fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pelaksanaan APBD di Kota Malang dan bagaimana solusinya.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis
Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang berarti untuk pengetahuan dan pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan khususnya pada ilmu Hukum Administrasi Negara, yakni implementasi pasal 41 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah terkait fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pelaksanaan APBD di Kota Malang. Serta mendeskripsikan, menemukan dan menganalisis hambatan-hambatan yang ditemui dan bagaimana solusinya
2. Manfaat Praktis
 - a. Bagi Pemerintah Kota Malang

Diharapkan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis dapat memberikan masukan berupa pemikiran sebagai usaha bagi Pemerintah Kota Malang implementasi pasal 41 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah terkait fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pelaksanaan APBD di Kota Malang.

b. Bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Diharapkan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis dapat memberikan manfaat dan menambah kualitas kinerja bagi para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai kepala daerah dalam menjalankan tugasnya sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah yang mempunyai peran penting dalam tata kelola pemerintahan di daerah. Fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kota Malang terkait Undang-Undang No.32 Tahun 2004, serta hambatan-hambatan yang ditemui dan bagaimana solusinya.

c. Bagi Mahasiswa

Diharapkan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis dapat memberikan wacana dan wawasan baru bagi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, khususnya konsentrasi Hukum Administrasi Negara, yang tidak diperoleh pada saat kuliah dan dapat menjadi alternatif bahan kuliah mengenai fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja

Daerah di Kota Malang terkait Undang-Undang No.32 Tahun 2004, serta hambatan-hambatan yang ditemui dan bagaimana solusinya.

d. Bagi Masyarakat

Diharapkan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis dapat dijadikan sebagai sumber informasi atau bahan referensi yang dapat dijadikan dasar dan pertimbangan bagi penelitian berikutnya dengan objek penelitian yang sama.

E. Sistematika Penulisan

Agar penyusunan skripsi ini lebih mudah untuk dipahami maka diperlukan suatu kerangka atau susunan yang sistematis. Maka untuk itu penulis menguraikan secara berurutan dalam bentuk bab demi bab yang terbagi menjadi 5 (lima) bab dan pada masing-masing bab akan diuraikan sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini diuraikan mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, sistematika penulisan.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Pada bab ini diuraikan secara runtut mengenai :

A.Kajian Umum tentang Implementasi yang terdiri dari :

1. Pengertian Implementasi
2. Konsep Implementasi
3. Tahap-tahap Implementasi Kebijakan
4. Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan.

B. Kajian Umum tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yang terdiri dari :

1. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)
2. Tugas dan Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)
3. Tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

C. Kajian umum tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), yang terdiri dari :

1. Pengertian Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)
2. Tujuan APBD
3. Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)
4. Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)
5. Proses Penetapan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)
6. Laporan Perhitungan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)
7. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)

D. Tinjauan umum Tentang Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Pengawasan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), yang terdiri dari :

1. Pengertian Pengawasan
2. Bentuk-bentuk pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)
3. Pengawasan oleh Pemerintah Daerah.

BAB III : METODE PENELITIAN

Dalam bab III ini diuraikan tentang Metode Pendekatan ; lokasi penelitian ; jenis dan sumber data ; teknik pengumpulan data ; populasi, sampel dan responden ; teknik analisis data dan definisi operasional

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini mengulas mengenai rumusan masalah yang diambil sekaligus merupakan hasil dari analisa penelitian yaitu mengenai implementasi pasal 41 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah terkait fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pelaksanaan APBD di Kota Malang,serta apa saja hambatan-hambatan yang dihadapi dan solusinya.

BAB V : PENUTUP

Pada bab ini diuraikan mengenai kesimpulan dari penulisan skripsi ini dan saran-saran yang dapat penulis berikan yang kiranya dapat bermanfaat bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Malang perihal implementasi pasal 41 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah terkait fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pelaksanaan APBD di Kota Malang. Dan bab ini merupakan bab penutup dari skripsi ini yang akan dilanjutkan dengan lampiran-lampiran.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kajian Umum Tentang Implementasi

1. Pengertian Implementasi

Secara sederhana *implementasi* bisa diartikan pelaksanaan atau penerapan. Majone dan Wildavsky, mengemukakan implementasi sebagai evaluasi.¹¹ Browne dan Wildavsky mengemukakan bahwa "implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan".¹² Pengertian *implementasi* sebagai aktivitas yang saling menyesuaikan juga dikemukakan oleh McLaughlin. Adapun Schubert mengemukakan bahwa "*implementasi adalah sistem rekayasa.*" Pengertian-pengertian di atas memperlihatkan bahwa kata implementasi bermuara pada aktivitas, adanya aksi, tindakan, atau mekanisme suatu sistem. Ungkapan mekanisme mengandung arti bahwa implementasi bukan sekadar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan.

Oleh karena itu, implementasi tidak berdiri sendiri tetapi dipengaruhi oleh obyek berikutnya yaitu kurikulum. Dalam kenyataannya, implementasi kurikulum menurut Fullan merupakan proses untuk melaksanakan ide, program atau seperangkat aktivitas baru dengan harapan orang lain dapat menerima dan melakukan perubahan. Dalam konteks implementasi kurikulum pendekatan-pendekatan yang telah dikemukakan di atas memberikan tekanan pada proses. Esensinya implementasi adalah suatu proses,

¹¹ Majone dan Wildavsky, menjelaskan tentang pengertian implementasi yaitu, <http://www.google.com> (online), di akses pada tanggal 13 Desember 2010

¹² Browne dan Wildavsky, menjelaskan perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan, <http://www.google.com> (online), di akses pada tanggal 13 Desember 2010

suatu aktivitas yang digunakan untuk mentransfer ide/gagasan, program atau harapan-harapan yang dituangkan dalam bentuk kurikulum desain (tertulis) agar dilaksanakan sesuai dengan desain tersebut.

Masing-masing pendekatan itu mencerminkan tingkat pelaksanaan yang berbeda. Dalam kaitannya dengan pendekatan yang dimaksud, Nurdin dan Usman menjelaskan bahwa pendekatan pertama, menggambarkan implementasi itu dilakukan sebelum penyebaran (desiminasi) kurikulum desain. Kata proses dalam pendekatan ini adalah aktivitas yang berkaitan dengan penjelasan tujuan program, mendeskripsikan sumber-sumber baru dan mendemosntrasikan metode pengajaran yang digunakan. Pendekatan kedua, menurut Nurdin dan Usman¹³ menekankan pada fase penyempurnaan. Kata proses dalam pendekatan ini lebih menekankan pada interaksi antara pengembang dan guru (praktisi pendidikan).

Pengembang melakukan pemeriksaan pada program baru yang direncanakan, sumber-sumber baru, dan memasukan isi/materi baru ke program yang sudah ada berdasarkan hasil uji coba di lapangan dan pengalaman-pengalaman guru. Interaksi antara pengembang dan guru terjadi dalam rangka penyempurnaan program, pengembang mengadakan lokakarya atau diskusi-diskusi dengan guru-guru untuk memperoleh masukan. Implementasi dianggap selesai manakala proses penyempurnaan program baru dipandang sudah lengkap. Sedangkan pendekatan ketiga, Nurdin dan Usman memandang implementasi sebagai bagian dari program kurikulum. Proses implementasi dilakukan dengan mengikuti perkembangan dan megadopsi program-

¹³ Nurdin dan Usman, menekankan pada fase penyempurnaan, <http://www.google.com>, diakses tanggal 13 Desember 2010

program yang sudah direncanakan dan sudah diorganisasikan dalam bentuk kurikulum desain (dokumentasi).¹⁴

2. Konsep Implementasi

1) Pengertian Implementasi

Dalam kamus Webster pengertian implementasi dirumuskan secara pendek, dimana *"to implementasi"* (mengimplementasikan) berarti *"to provide means for carrying out; to give practical effect to"* (menyajikan alat bantu untuk melaksanakan; menimbulkan dampak/berakibat sesuatu).¹⁵

Dalam studi kebijakan publik, dikatakan bahwa implementasi bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu implementasi menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh karena itu tidaklah terlalu salah jika dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek yang sangat penting dalam keseluruhan proses kebijakan.

Pengertian yang sangat sederhana tentang implementasi adalah sebagaimana yang diungkapkan oleh Charles O. Jones,¹⁶ dimana implementasi diartikan sebagai *"getting the job done"* dan *"doing it"*. Tetapi di balik kesederhanaan rumusan yang demikian berarti bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah. Namun pelaksanaannya, menurut Jonse, menuntut

¹⁴ *Definisi Implementasi*, Dikutip <http://www.google.com>, diakses tanggal 13 Desember 2010

¹⁵ Webster (Solichin Abdul Wahab, pengertian implementasi dirumuskan secara pendek, 1997:64), <http://www.google.com>, diakses tanggal 13 Desember 2010

¹⁶ Charles O. Jones, Pengertian yang sangat sederhana tentang Implementasi, <http://www.google.com>, diakses tanggal 13 Desember 2010

adanya syarat yang antara lain: adanya orang atau pelaksana, uang dan kemampuan organisasi atau yang sering disebut dengan resources, Lebih lanjut Jones merumuskan batasan implementasi sebagai proses penerimaan sumber daya tambahan, sehingga dapat mempertimbangkan apa yang harus dilakukan.

Van Meter dan Horn¹⁷ mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai berikut:

“Policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (and groups) that are directed at the achievement of goals and objectives set forth in prior policy decisions.” Definisi tersebut memberikan makna bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (dan kelompok) pemerintah dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Tindakan-tindakan ini, pada suatu saat berusaha untuk mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional, serta melanjutkan usaha-usaha tersebut untuk mencapai perubahan, baik yang besar maupun yang kecil, yang diamanatkan oleh keputusan kebijakan.

Dengan mengacu pada pendapat tersebut, dapat diambil pengertian bahwa sumber-sumber untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan, di dalamnya mencakup: manusia, dana, dan kemampuan organisasi; yang dilakukan baik oleh pemerintah maupun swasta (individu ataupun kelompok).

¹⁷ Van Meter dan Horn, implementation encompasses those action, <http://www.google.com>, diakses tanggal 13 Desember 2010

Selanjutnya Mazmanian dan Sabatier¹⁸ menjelaskan lebih lanjut tentang konsep implementasi kebijakan sebagaimana berikut:

Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yaitu kejadian-kejadian atau kegiatan yang timbul setelah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yaitu mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Berdasarkan pada pendapat tersebut di atas, nampak bahwa implementasi kebijakan tidak hanya terbatas pada tindakan atau perilaku badan alternatif atau unit birokrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan kepatuhan dari target group, namun lebih dari itu juga berlanjut dengan jaringan kekuatan politik sosial ekonomi yang berpengaruh pada perilaku semua pihak yang terlibat dan pada akhirnya terdapat dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Banyak model dalam proses implementasi kebijakan yang dapat digunakan. Van Meter dan Horn dalam Samudra Wibowo et al¹⁹, mengajukan model mengenai proses implementasi kebijakan (*a model of the policy implementation process*). Dalam model implementasi kebijakan ini terdapat enam variabel yang membentuk hubungan antara kebijakan dengan pelaksanaan. Van Meter dan Van

¹⁸ Mazmanian dan Sabatier (dalam Solichin Abdul Wahab), menjelaskan lebih lanjut tentang konsep implementasi, <http://www.google.com>, diakses tanggal 13 Desember 2010

¹⁹ Van Meter dan Horn dalam Samudra Wibowo et al, a model of the policy implementation, <http://www.google.com>, diakses tanggal 13 Desember 2010

Horn dalam teorinya ini beranjak dari argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya mereka menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang menghubungkan dengan prestasi kerja (performance). Kedua ahli ini menegaskan pula pendiriannya bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur implementasi.

Dengan memanfaatkan model-model tersebut, maka permasalahan yang perlu dikaji dalam hubungan ini adalah hambatan-hambatan apakah yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dalam organisasi. Seberapa jauhkan tingkat efektifitas mekanisme-mekanisme kontrol pada setiap jenjang struktur (Masalah ini menyangkut kekuasaan dari pihak yang paling rendah tingkatannya dalam organisasi yang bersangkutan).

Seberapa petingkah rasa keterikatan masing-masing orang dalam organisasi (Hal ini menyangkut masalah kepatuhan). Atas dasar pandangan seperti itu, Van Meter dan Van Horn²⁰ kemudian berusaha untuk membuat tipologi kebijakan menurut :

1. Jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan.
2. Jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

²⁰ Van Meter dan Van Horn, *ibid*

Hal ini dikemukakan berdasarkan pada kenyataan bahwa proses implementasi ini akan dipengaruhi oleh dimensi-dimensi kebijakan semacam itu. Dalam artian bahwa implementasi kebanyakan akan berhasil apabila perubahan yang dikehendaki relatif sedikit, sementara kesepakatan terhadap tujuan, terutama dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan, relatif tinggi.

Standard dan tujuan kebijakan mempunyai pengaruh tidak langsung terhadap pelaksanaan atau penyelenggaraan kebijakan. Disamping itu standard dan tujuan kebijakan juga berpengaruh tidak langsung terhadap disposisi para pelaksana melalui aktivitas komunikasi antar organisasi. Jelasnya respon para pelaksana terhadap suatu kebijakan didasarkan pada persepsi dan interpretasi mereka terhadap tujuan kebijakan tersebut. Walaupun demikian, hal ini bukan berarti bahwa komunikasi yang baik akan menyeimbangkan disposisi yang baik atau positif diantara para pelaksana. Standard dan tujuan juga mempunyai dampak yang tidak langsung terhadap disposisi para pelaksana melalui aktivitas penguatan atau pengabsahan. Dalam hal ini para atasan dapat meneruskan hubungan para pelaksana dengan organisasi lain.

Hubungan antar sumber daya (resources) dengan kondisi sosial, ekonomi dan politik dalam batas wilayah organisasi tertentu dapat dikemukakan bahwa tersedianya dana dan sumber lain dapat menimbulkan tuntutan dari warga masyarakat swasta, kelompok kepentingan yang terorganisir untuk ikut berperan dalam melaksanakan dan mensukseskan suatu kebijakan. Jelasnya prospek keuntungan pada suatu program kebijakan dapat menyebabkan kelompok lain untuk

berperan serta secara maksimal dalam melaksanakan dan mensukseskan suatu program kebijakan.

Bagaimanapun juga dengan terbatasnya sumber daya yang tersedia, masyarakat suatu negara secara individual dan kelompok kepentingan yang terorganisir akan memilih untuk menolak suatu kebijakan karena keuntungan yang diperolehnya lebih kecil bila dibandingkan dengan biaya operasional. Demikian juga dengan kondisi sosial, ekonomi dan politik dalam batas wilayah tertentu, mempengaruhi karakter-karakter agen-agen pihak pelaksana, disposisi para pelaksana dan penyelenggaraan atau pelaksanaan kebijakan itu sendiri.

Kondisi lingkungan di atas mempunyai efek penting terhadap kemauan dan kapasitas untuk mendukung struktur birokrasi yang telah mapan, kualitas, dan keadaan agen pelaksana (implementor). Kondisi lapangan ini juga mempengaruhi disposisi implementor. Suatu program kebijakan akan didukung dan digerakkan oleh para warga pihak swasta, kelompok kepentingan yang terorganisir, hanya jika para implementor mau menerima tujuan, standars dan sasaran kebijakan tersebut. Sebaliknya suatu kebijakan tidak akan mendapat dukungan, jika kebijakan tersebut tidak memberikan keuntungan kepada mereka.

Disamping itu karakteristik para agen implementor dapat mempengaruhi disposisi mereka. Sifat jaringan komunikasi, derajat kontrol secara berjenjang dan tipe kepemimpinan dapat mempengaruhi identifikasi individual terhadap tujuan dan sasaran organisasi, dalam mana implemementasi kebijakan yang efektif sangat tergantung kepada orientasi dari para agen/kantor implementor kebijakan.

Dari uraian diatas, dapat dipahami bahwa keberhasilan implemementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh bernagai variabel atau faktor yang pada gilrannya akan mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan itu sendiri.

3. Tahap-tahap Impelementasi Kebijakan

Untuk mengefektifkan implementasi kebijakan yang ditetapkan, maka diperlukan adanya tahap-tahap implementasi kebijakan.

M. Irfan Islamy²¹ membagi tahap implementasi dalam dua bentuk, yaitu :

- a. Bersifat self-executing, yang berarti bahwa dengan dirumuskannya dan disahkannya suatu kebijakan maka kebijakan tersebut akan terimplementasikan dengan sendirinya, misalnya pengakuan suatu negara terhadap kedaulatan negara lain.
- b. Bersifat non self-executing yang berarti bahwa suatu kebijakan publik perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan pembuatan kebijakan tercapai.

Dalam konteks ini kebijakan pemberdayaan PK5 termasuk kebijakan yang bersifat non-self-executing, karena perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan tercapai.

Ahli lain, Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (dalam Solichin Abdul Wahab)²² mengemukakan sejumlah tahap implementasi sebagai berikut :

Tahap I : Terdiri atas kegiatan-kegiatan :

²¹ M. Irfan Islamy, membagi tahap implementasi dalam dua bentuk, <http://www.google.com>, diakses tanggal 13 Desember 2010

²² Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (dalam Solichin Abdul Wahab), tahap implementasi, <http://www.google.com>, diakses tanggal 13 Desember 2010

- a. Menggambarkan rencana suatu program dengan penetapan tujuan secara jelas ;
- b. Menentukan standar pelaksanaan ;
- c. Menentukan biaya yang akan digunakan beserta waktu pelaksanaan.

Tahap II : Merupakan pelaksanaan program dengan mendayagunakan struktur staf, sumber daya, prosedur, biaya serta metode ;

Tahap III : Merupakan kegiatan-kegiatan :

- a. Menentukan jadwal ;
- b. Melakukan pemantauan ;
- c. Mengadakan pengawasan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan program. Dengan demikian jika terdapat penyimpangan atau pelanggaran dapat diambil tindakan yang sesuai, dengan segera.

Jadi implementasi kebijakan akan selalu berkaitan dengan perencanaan penetapan waktu dan pengawasan, sedangkan menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Solichin Abdul Wahab²³ , mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan. Yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan baik yang menyangkut usaha-usaha untuk mengadministrasi maupun usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat. Hal ini tidak saja mempengaruhi perilaku lembaga-lembaga yang bertanggung jawab

²³ Sabatier dalam Solichin Abdul Wahab, Mempelajari masalah implementasi, <http://www.google.com>, diakses tanggal 13 Desember 2010

atas sasaran (target grup) tetapi juga memperhatikan berbagai kekuatan politik, ekonomi, sosial yang berpengaruh pada implemmentasi kebijakan negara.

4. Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Menurut Geprge C. Edward III²⁴ dalam *Implementing Public Policy* ada empat faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan, yaitu faktor sumber daya, birokrasi, komunikasi, dan disposisi.

1.) Faktor sumber daya (resources)

Faktor sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan suatu kebijakan, jika para personil yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan bisa efektif.

Sumber-sumber penting dalam implementasi kebijakan yang dimaksud antara lain mencakup :

- a. Staf yang harus mempunyai keahlian dan kemampuan untuk bisa melaksanakan tugas ;
- b. Perintah
- c. Anjuran atasan/pimpinan

Disamping itu, harus ada ketepatan atau kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang harus dimiliki dengan tugas yang akan dikerjakan.

²⁴ George C. Edward III, *Implementing Public Policy*, , <http://www.google.com>, diakses tanggal 13 Desember 2010

Dana untuk membiayai operasionalisasi implementasi kebijakan tersebut, informasi yang relevan dan yang mencukupi tentang bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan, dan kerelaan atau kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut. Hal ini dimaksudkan agar para implementor tidak akan melakukan suatu kesalahan dalam bagaimana caranya mengimplementasikan kebijakan tersebut. Informasi yang demikian ini juga penting untuk menyadarkan orang-orang yang terlibat dalam implementasi, agar diantara mereka mau melaksanakan dan mematuhi apa yang menjadi tugas dan kewajibannya.

Kewenangan untuk menjamin atau meyakinkan bahwa kebijakan yang diimplementasikan adalah sesuai dengan yang mereka kehendaki, dan fasilitas/sarana yang digunakan untuk mengoperasionalkan implementasi suatu kebijakan yang meliputi: Gedung, tanah, sarana dan prasarana yang kesemuanya akan memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan. Kurang cukupnya sumber-sumber ini berarti ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tidak akan menjadi kuat, pelayanan tidak akan diberikan dan pengaturan yang rasional tidak dapat dikembangkan.

2.) *Struktur Birokrasi*

Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan sudah mencukupi dan para implementor mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya, serta mereka mempunyai keinginan untuk melakukannya, implementasi bisa jadi masih belum efektif, karena ketidakefisienan struktur birokrasi yang ada.

3.) *Faktor Komunikasi*

Komunikasi adalah suatu kegiatan manusia untuk menyampaikan apa yang menjadi pemikiran dan perasaannya, harapan atau pengalamannya kepada orang lain. Faktor komunikasi dianggap sebagai faktor yang amat penting, karena dalam setiap proses kegiatan yang melibatkan unsur manusia dan sumber daya akan selalu berurusan dengan permasalahan “Bagaimana hubungan yang dilakukan”.

4.) *Faktor Disposisi (sikap)*

Disposisi ini diartikan sebagai sikap para pelaksana untuk mengimplementasikan kebijakan. Dalam implementasi kebijakan, jika ingin berhasil secara efektif dan efisien, para implementor tidak hanya harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan dan mempunyai kemampuan untuk implementasi kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut.²⁵

²⁵ *Konsep Implementasi*, Dikutip www.google.com, diakses 13 Desember 2010

B. Kajian Umum tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

1. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Badan Legislatif Daerah (UU Nomor 22 Tahun 1999, Pasal 1 huruf c), sebagai badan legislatif daerah DPRD sejajar dengan pemerintah daerah dan bukan dari bagian pemerintah daerah. Ryass Rasyid²⁶ menilai perlunya penguatan peran DPRD, baik dalam proses legislasi maupun atas jalannya pemerintahan daerah sebagai konsekuensi logis kebijakan demokrasi pemerintahan, termasuk konsekuensi pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran pembiayaan dan belanja daerah. Hal ini seperti tercantum dalam pasal 61 UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, yang berbunyi :

DPRD Propinsi mempunyai fungsi :

- a) Legislasi
- b) Anggaran
- c) Pengawasan

Pasal 62 UU Nomor 22 Tahun 2003 huruf b dan huruf d, bagian Tugas dan Wewenang, yang berbunyi :

- 1) Menetapkan APBD bersama Gubernur
- 2) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undang lainnya, keputusan Gubernur, APBD, kebijakan pemerintah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional daerah.

²⁶ M. Ryass Rasyid, Panduan Parlemen Daerah: *Kebijakan Otonomi Daerah dan Peran DPRD* (Jakarta: Yayasan API, 2001), hlm 222

Drs. Winano Surya Adisubrata berpendapat bahwa hak DPRD sama dengan hak DPR²⁷. Hak DPRD ini berhubungan dengan berbagai fungsi DPRD sebagai berikut :

- a) Lembaga Perwakilan Rakyat
- b) Pembentukan peraturan daerah (legislatif)
- c) Pengawasan jalannya pemerintahan daerah

Adanya pemisahan DPRD dengan pemerintah daerah mempunyai maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan penyerapan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan daerah dan melaksanakan fungsi pengawasan dilakukan secara efektif. DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasan dilakukan terhadap :

- 1) Pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya.
- 2) Pelaksanaan peraturan-peraturan dan keputusan Gubernur
- 3) Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)
- 4) Pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah yang disesuaikan dengan pola dasar pembangunan daerah
- 5) Pelaksanaan kerjasama internasional daerah

Dalam Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah butir 4 pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pada hakekatnya undang-undang ini bertujuan untuk menempatkan posisi dan fungsi DPRD sebagai lembaga wakil rakyat.

Bunyi pasal 41 Undang-Undang No.32 Tahun 2004:

²⁷ Winano Surya Adisubrata, *Op Cit*, hlm 14

“ DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan ”

Dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 32 Tahun 2004, juga disebutkan salah satu tugas dan kewenangan DPRD adalah melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan APBD. Ahmad Helmy dkk²⁸ menilai sebagai lembaga pengawas atas pelaksanaan pembangunan daerah, legislatif (DPRD) memegang kunci fungsi pengawasan.

2. Tugas dan Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Undang-Undang No.22 Tahun 2003 Tentang Susduk, dalam Pasal 76 dikatakan bahwa : Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Kabupaten/Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga daerah Kabupaten/Kota.

Sedangkan dalam Pasal 78 dikatakan bahwa Tugas dan wewenang DPRD adalah :

- 1) Membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan bupati/walikota untuk mendapat persetujuan bersama.
- 2) Menetapkan APBD Kabupaten/Kota bersama-sama dengan bupati/walikota.
- 3) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, keputusan bupati/walikota, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah.

²⁸ Ahmad Helmy Fuady, *Op Cit*, hlm 22

- 4) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/walikota atau wakil bupati/wakil walikota kepada menteri dalam negeri melalui Gubernur.
- 5) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah Kabupaten/Kota terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah.
- 6) Menerima laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam melaksanakan tugas desentralisasi.

3. Tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah pasal 42 ayat 1 ditegaskan bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut :

- a) Membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama.
- b) Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah.
- c) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, APBD, kebijakan Pemerintah Kota dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional daerah.

- d) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota.
- e) Memilih Wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah.
- f) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah.
- g) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah.
- h) Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan.
- i) Membentuk panitia pengawas pemilihan Kepala Daerah.
- j) Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah.
- k) Memberikan persetujuan terhadap kerja sama antar daerah dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

C. Kajian Umum tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

1. Pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Ahmad Helmy dkk²⁹ merumuskan pengertian anggaran sebagai pernyataan tentang perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan terjadi dalam suatu rentang waktu tertentu di masa yang akan datang serta realisasinya di masa lalu.

²⁹ Ibid, hlm 10

Dari rumusan di atas, dapat diketahui beberapa hal mengenai anggaran, yaitu :

- 1) Arah kebijakan pemerintah daerah dalam hal-hal penerimaan maupun pengeluaran.
- 2) Pencapaian atau realisasi dari pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah yang direncanakan di awal periode anggaran.
- 3) Kapasitas Pemerintah Daerah untuk melaksanakan rencana-rencana yang ditetapkan di awal.
- 4) Kemampuan Pemerintah Daerah dalam hal memilih kebijakan sesuai dengan kapasitasnya.
- 5) Kemampuan Kepala Daerah unyuk menjaga kesinambungan kebijakan anggaran tahun tertentu dengan menimbang pencapaian anggaran di periode sebelumnya.

Anggaran daerah adalah rencana kerja pemerintah daerah dalam bentuk uang (rupiah) dalam satu periode tertentu (satu tahun). Anggaran Daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrument kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah. Anggaran daerah digunakan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktifitas dari berbagai unit kerja³⁰.

³⁰ Mardiasmo, *Op Cit*, hal 9

Selanjutnya Mardiasmo menyebutkan ada beberapa perspektif yang harus dimiliki dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah, yaitu sebagai berikut :

- a) Pengelolaan Keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (public oriented), hal ini tidak saja terlihat pada besarnya porsi pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik tetapi juga terlihat pada besarnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan keuangan daerah.
- b) Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya.
- c) Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para partisipan yang terkait dengan pengelolaan anggaran, seperti DPRD, Kepala Daerah (KDH), Sekretariat Daerah (Setda) dan perangkat daerah lainnya.
- d) Kerangka hukum dan administrasi bagi pembiayaan, investasi dan pengelolaan keuangan daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, transparansi dan akuntabilitas.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah seluruh penerimaan dan pengeluaran pemerintahan daerah baik dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa.

Menurut pasal 179 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah diprioritaskan untuk melaksanakan kewajiban pemerintahan daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan peraturan daerah lainnya. Kepala daerah menyampaikan Raperda beserta lampirannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) paling lambat pada minggu pertama bulan Oktober tahun anggaran sebelumnya dari tahun yang direncanakan untuk mendapatkan persetujuan bersama. Pengambilan keputusan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan kepala daerah terhadap Raperda dilakukan paling lama satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. Atas dasar persetujuan bersama, kepala daerah menyiapkan Raperkada tentang penjabaran APBD. Penyampaian Raperda disertai dengan nota keuangan. Pembahasan Raperda berpedoman pada KUA serta PPA yang telah disepakati bersama antara pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Apabila Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sampai batas waktu paling lama satu bulan tidak menetapkan persetujuan bersama dengan kepala daerah terhadap Raperda, kepala daerah melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun anggaran sebelumnya untuk membiayai keperluan setiap bulan.

2. Tujuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Tujuan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah sebagai pedoman pendapatan dan pembelanjaan daerah dalam melaksanakan tugas daerah untuk meningkatkan produksi dan kesempatan kerja, dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kemakmuran masyarakat daerah.

Prinsip Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) :

- a. Berdasarkan Aspek Pendapatan
 - i. Mengintensifkaskan penerimaan sektor anggaran dalam jumlah dan ketetapan penyeteroran.
 - ii. Mengintensifkaskan penagihan dan pemungutan piutang Daerah.
 - iii. Mengintensifkaskan tuntutan ganti rugi yang diderita oleh Daerah dan denda yang dijanjikan.
- b. Berdasarkan Aspek Pengeluaran
 - i. Hemat, tidak boros, efisien dan berdaya guna serta sesuai dengan kebutuhan teknis yang ada.
 - ii. Terarah dan terkendali sesuai dengan anggar dan program kegiatan.
 - iii. Membeli produk dalam negeri dengan memperhatikan kemampuan / potensi yang dimiliki.

3. Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

- a. Pemda mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kepada DPRD. Pengambilan keputusan oleh DPRD selambat-lambatnya 1 bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan.
- b. Setelah disetujui oleh DPRD, RAPBD ditetapkan menjadi APBD melalui Peraturan Daerah. Jika tidak disetujui, untuk membiayai keperluan setiap bulan, Pemda dapat melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar

angka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun sebelumnya.

- c. Setelah APBD ditetapkan, pelaksanaan dituangkan lebih lanjut dengan keputusan gubernur / bupati / walikota.

4. Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang disusun dengan pendekatan kinerja yang merupakan indikator dan atau susunan kinerja pemerintahan daerah yang menjadi acuan laporan pertanggung jawaban tentang kinerja daerah APBD memuat :

- a. Sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja
- b. Standar pelayanan yang diharapkan dan di perkiraan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan. Pengembangan standar pelayanan dapat dilaksanakan secara bertahap dan arus di dukung secara bersinambungan
- c. Bagian pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang membiayai belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, dan belanja modal pembangunan untuk mengukur kinerja keuangan Pemerintah Daerah, dikembangkan analisa standar analisa belanja, tolak ukur kinerja adalah ukuran keberhasilan yang di capai pada setiap pada setiap unit organisasi prangkat Daerah dan standar biaya adalah harga satuan unit biaya yang berlaku bagi masing-masing Daerah.

Proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dimulai dengan menyiapkan rancangan APBD. Untuk Pemerintah Daerah bersama-sama DPRD

menyusun arah dan kebijakan umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Selanjutnya berdasarkan arah dan kebijakan umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tersebut Pemerintah Daerah menyusun strategi dan prioritas Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Jika strategi dan prioritas APBD telah disusun dan dengan mempertimbangkan kondisi ekonomi dan Keuangan Daerah, Pemerintah Daerah menyiapkan rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).³¹

5. Proses Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Proses selanjutnya setelah penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Untuk penetapan ini Kepala daerah menyampaikan rancangan APBD kepada DPRD untuk mendapatkan persetujuan. Rancangan APBD yang disampaikan Kepala Daerah tersebut dapat disetujui atau tidak disetujui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Jika rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tidak disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), maka Pemerintah Daerah berkewajiban menyempurnakan rancangan APBD tersebut, selanjutnya penyempurnaan rancangan APBD tersebut di atas harus disampaikan kembali kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Jika rancangan APBD yang sudah disempurnakan tersebut tidak disetujui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pemerintah Daerah menggunakan APBD tahun sebelumnya sebagai dasar pengurus Keuangan Daerah.

³¹ Ahmad Yani, *op-cit*, hlm 244

6. Laporan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

- a. Perhitungan semula didasarkan pada ICW
- b. Selanjutnya diatur di dalam PP 5 Th 1975 dan PP 6 Th 1975 Penjabarannya diatur secara rinci dalam Kep. Mendagri No. 3 Th 1999 No. 2
- c. Perhitungan APBD adalah merupakan wujud pertanggungjawaban KDH terhadap pelaksanaan APBD setelah berakhirnya anggaran tertentu
- d. Perhitungan APBD adalah suatu bentuk laporan pertanggung jawaban keuangan pemerintah daerah yang menggambarkan perbandingan antara APBD dengan realisasinya dalam suatu periode akuntansi yang menunjukkan ketaatan terhadap ketentuan perundang-undangan
- e. Perhitungan APBD harus disertai informasi tambahan yang menjelaskan hal-hal yang mempengaruhi pelaksanaan anggaran seperti :
 - 1) Kebijakan fiskal dan monete
 - 2) Sebab-sebab terjadinya perbedaan material antara anggaran dan realisasinya.
 - 3) Serta daftar-daftar yang merinci.

7. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Setiap perangkat Daerah yang mempunyai tugas memungut atau menerima Pendapatan Daerah wajib melaksanakan intersifikasi pemungutan pendapatan tersebut. Perangkat Darerah tersebut adalah orang/lembaga pada Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dan membantu Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri atas sekretaiat Daerah, dinas daerah dan lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan sesuai dengan kebutuhan Daerah.

Pendapatan Daerah disetor sepenuhnya tepat pada waktunya ke Kas Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tindakan yang menyebabkan pengeluaran atas beban APBD tidak dapat dilakukan sebelum ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD dan ditetapkan dalam lembaran Daerah. Tindakan dimaksud tidak termasuk penerbitan surat keputusan yang berkaitan dengan kepegawaian yang formasinya sudah ditetapkan sebelumnya dan pelaksanaan anggaran apabila rancangan APBD tidak atau belum disetujui oleh DPRD.

Untuk setiap pengeluaran atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) diterbitkan surat keputusan otorisasi atau surat keputusan lainnya yang disamakan dengan itu oleh pejabat yang berwenang. Surat Keputusan Otorisasi merupakan dokumen Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang menjadi dasar setiap pengeluaran atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Setiap orang yang diberi kewenangan menandatangani dan atau mentandatangani dan atau mengesahkan surat bukti yang menjadi dasar pengeluaran atas dasar Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) bertanggungjawab atas kebenaran dan akibat dan penggunaan bukti tersebut.

Penggunaan Anggaran Daerah mengajukan Surat Permintaan Pembayaran untuk melaksanakan pengeluaran. Pembayaran yang membebani Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dilakukan dengan Surat Perintah Membayar. Surat Perintah Membayar merupakan dokumen APBD dilakukan dengan Surat Perintah Membayar yang menjadi dasar melakukan pembayaran atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Surat Perintah Membayar ditetapkan oleh Bendahara Umum Daerah. Bendahara Umum Daerah membayar berdasarkan Surat Perintah Membayar.

Bendahara Umum Daerah dapat menetapkan pejabat yang melakukan tugas pembayaran atas dasar Surat Perintah Membayar.³²

D. Kajian Umum Tentang Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Pelaksanaan APBD

1. Pengertian Pengawasan

Pengertian pengawasan disimpulkan oleh *Poerwadarmita* dalam kamus Bahasa Indonesia, pengawasan adalah suatu bentuk pemeriksaan atau pengontrolan dari pihak yang lebih atas kepada pihak yang ada dibawahnya. Jadi dapat dikatakan bahwa pengertian pengawasan yaitu, suatu upaya agar apa yang telah direncanakan sebelumnya diwujudkan dalam waktu yang telah ditentukan serta untuk mengetahui kelemahan-kelemahan dan kesulitan-kesulitan dalam pelaksanaan, sehingga berdasarkan pengamatan-pengamatan tersebut dapat diambil suatu tindakan untuk memperbaikinya, demi tercapainya wujud semula.³³ Sebagaimana telah dijelaskan bahwa pengawasan adalah kegiatan penilaian terhadap suatu organisasi dengan tujuan agar organisasi tersebut melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik dan dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkannya. Salah satu teknik pengawasan yang lazim digunakan yaitu pemeriksaan, yaitu untuk menilai apakah hasil pelaksanaan yang sebenarnya telah sesuai dengan yang seharusnya dan untuk mengidentifikasi penyimpangan atau hambatan yang ditemukan. Dengan demikian, maka tujuan pengawasan antara lain adalah mengamati apa yang sebenarnya terjadi dan membandingkannya dengan apa yang seharusnya terjadi, dengan maksud untuk

³² Ahmad Yani, *op-cit*, hlm 245-247.

³³ H.Bohari, *Pengawasan Keuangan Negara*, hlm 4

secepatnya melaporkan penyimpangan atau hambatan kepada pimpinan/penanggung jawab fungsi/kegiatan yang bersangkutan agar dapat diambil tindakan korektif yang perlu, pengawasan bukan ditujukan untuk mencari-cari kesalahan atau mencari siapa yang salah, akan tetapi tujuan utama pengawasan adalah untuk memahami apa yang salah demi perbaikan dimasa yang akan datang, dan mengarahkan seluruh kegiatan-kegiatan dalam rangka pelaksanaan daripada suatu rencana sehingga dapat diharapkan suatu hasil yang maksimal³⁴.

Prajudi Atmosudirjo mendefinisikan pengawasan sebagai kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan, hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai dimana terdapat kecocokan dan apakah sebab-sebabnya³⁵.

Fungsi pengawasan dilaksanakan untuk menjamin terwujud dan efektifnya akuntabilitas publik dari berbagai lembaga tata pemerintahan. Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) orientasinya adalah terpenuhinya proses dan kebijakan politik. Di era otonomi daerah, fungsi pengawasan oleh DPRD menjadi kian penting karena tata pemerintahan di daerah diberi kewenangan untuk mengelola berbagai urusan dan kebijakan di tingkat daerah.

Fungsi Pengawasan adalah salah satu dari tiga fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), selain fungsi legislasi dan anggaran. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga perwakilan rakyat yang memperjuangkan kepentingan dan aspirasi publik harus mampu menjalankan fungsi pengawasannya

³⁴ *Suplemen atas Pedoman Tentang Penyebarluasan Pengertian dan Kesadaran Pengawasan*, (diterbitkan oleh : Sekretariat Wakil Presiden RI), hlm 3

³⁵ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981) hlm 76

secara optimal, terlebih dalam pengawasan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Kota dan Peraturan Perundang-undangan lainnya, Keputusan Walikota, APBD Kota, kebijakan Pemerintah Kota dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah

Salah satu fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang merupakan wujud penterjemahan kebijakan, komitmen-komitmen politik dan prioritas dalam memutuskan kemana uang daerah harus dibelanjakan dan dari mana dana mesti dikumpulkan. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga perwakilan rakyat yang terlembagakan secara formal adalah penyuar kebutuhan rakyat, menjadi sangat penting adanya pengawasan akan pelaksanaan anggaran, yang dalam penelitian ini adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Malang yang memperoleh legitimasi rakyat melalui pemilu menjadi tumpuan masyarakat untuk menyampaikan aspirasi publik dalam tatanan kebijakan. Dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) membutuhkan adanya pedoman yang jelas mengenai bentuk dan prosedur yang diatur dengan peraturan daerah. Hal ini sesuai dengan yang disyaratkan dalam Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 mengenai Pedoman, pengurusan pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah serta tata cara penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), pelaksanaan tata usaha keuangan daerah dan penyusunan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja

Daerah (APBD). Hanya saja hingga saat ini, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Malang belum memiliki perda yang mengatur mengenai pedoman pengawasan tersebut, selain itu lemahnya kapasitas dan komitmen anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menjadi kendala dalam melakukan fungsi pengawasannya, sehingga dalam prakteknya terbuka peluang untuk melakukan tindakan Kolusi, Korupsi dan Nepotisme.

2. Bentuk-bentuk pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) :

- a. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melakukan pengawasan legislatif terhadap pelaksanaan kebijakan daerah
- b. Pengawasan legislatif dilakukan sesuai dengan tugas dan wewenangnya melalui :
 - 1) Dengar pendapat (public hearing).
 - 2) Kunjungan kerja.
 - 3) Pembentukan panitia khusus (pansus), panitia kerja (panja).sebagaimana diatur dalam tata tertib dan atau sesuai peraturan perundang-undangan. (*Sumber : PP 20 Th 2001 pasal 17*)

3. Pengawasan oleh Pemerintah Daerah meliputi :

- a. Pemerintah melakukan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah. Pemerintah dapat melimpahkan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten dan Kota kepada Gubernur selaku wakil pemerintah di daerah sesuai peraturan perundang-undangan (*PP 20 th 2001 Pasal 17*).

Pengawasan dilakukan dengan cara :

1). Represi

Atas kebijakan Pemda yang berupa Perda dan atau keputusan Kepala Daerah serta Keputusan DPRD dan Keputusan Pimpinan DPRD (*PP 20 th 2001 No. 5 ayat 1*).

2). Fungsional

Atas pelaksanaan Kebijakan Pemerintahan Daerah. Cara ini dapat dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah pusat. (*PP 20 th 2001 No. 9 ayat 2*).



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Metode Pendekatan

Berdasarkan masalah yang diajukan yaitu implementasi pasal 41 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah terkait fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kota Malang, maka metode pendekatan yang dilakukan dalam penulisan ini adalah pendekatan yang bersifat Yuridis Sosiologis. Pendekatan Yuridis Sosiologis digunakan untuk menganalisa hukum yang bukan hanya sebagai suatu perangkat perundang-undangan yang bersifat normatif, melainkan hukum dilihat sebagai perilaku yang menggejala dan mempola dalam kehidupan masyarakat yang selalu menimbulkan interaksi dalam hubungan dengan aspek sosial, ekonomi, politik dan budaya, dalam hubungan ini karakteristik khusus analisis-analisis didalam sosiologi hukum mencoba untuk menghubungkan hukum dengan perilaku sosial, sebab pada dasarnya hukum tidak hanya dilihat sebagai bagian riil dari sistem sosial yang berkaitan dengan variabel sosial lainnya.

B. Lokasi Penelitian

Dalam penelitian ini penulis memilih lokasi di Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Malang. Pemilihan lokasi ini didasarkan atas pertimbangan bahwa :

1. Kota Malang

Penulis memilih lokasi penelitian yakni Kota Malang karena wilayah Kota Malang merupakan letak pusat pemerintahan daerah.

2. Di Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Malang

Peran Walikota Malang adalah sebagai Pemerintah Kota Malang, dalam melaksanakan pengawasan terhadap tingkat keberhasilan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam mewujudkan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Sehingga tujuan dalam mewujudkan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tersebut dapat tercapai secara optimal.

C. Populasi, Sample dan Responden

1. Populasi adalah seluruh obyek atau seluruh individu atau seluruh gejala atau seluruh kejadian atau seluruh unit yang akan diteliti dan mempunyai ciri-ciri atau karakteristik yang sama³⁶. Populasi dalam skripsi ini adalah di Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Malang.
2. Sample adalah himpunan bagian atau sebagian dari populasi³⁷. Dalam skripsi ini sample penelitian adalah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Bagian Komisi B yang memiliki fungsi anggaran

³⁶ Roni Hanitojo, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, 1988, Ghalia Indonesia, Jakarta, Hlm 44

³⁷ Ibid

keuangan dan perekonomian terkait pengawasan dalam pelaksanaan APBD di Kota Malang.

3. Responden penelitian atau tokoh yang diwawancarai adalah implementasi pasal 41 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah terkait fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pelaksanaan APBD di Kota Malang, yang meliputi :
 - a. Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)
 - b. Ketua Badan Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)
 - c. Ketua Komisi B Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)
 - d. Anggota Komisi B Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

D. Jenis dan Sumber Data

1. Jenis Data

a. Data Primer

Data primer adalah data dan informasi yang diperoleh atau diterima dari hasil penelitian dan atau narasumbernya dengan melakukan studi lapangan terkait dengan Implementasi pasal 41 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah terkait fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pelaksanaan APBD di Kota Malang serta hambatan-hambatan yang ditemui dalam Implementasi pasal 41 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah terkait fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

dalam pelaksanaan APBD dan solusinya. Adapun data primer ini diperoleh dengan melakukan penelitian di Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Malang.

b. Data Sekunder

Data Sekunder adalah data tambahan untuk melengkapi data pokok yang diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan meliputi : literatur/buku-buku yang terkait dengan penelitian, penelusuran internet, dan studi dokumentasi berkas-berkas penting dari instansi yang diteliti serta penelusuran Peraturan Perundang-undangan dari berbagai sumber yang berkaitan dengan Implementasi pasal 41 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah terkait fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pelaksanaan APBD di Kota Malang.

2. Sumber Data

a. Data Primer

Sumber data primer dalam penelitian ini diperoleh dari hasil wawancara baik terstruktur ataupun tidak terstruktur dengan responden penelitian. Responden penelitian adalah sejumlah pejabat yang berwenang memberikan informasi serta data yang terkait dengan permasalahan penulis, yaitu :

- 1) Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)
- 2) Ketua Badan Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

- 3) Ketua Komisi B Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)
- 4) Anggota Komisi B Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

b. Data Sekunder

Sumber data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung dengan menggunakan serta menganalisa buku-buku ilmiah (literatur) dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan. Sumber data sekunder pada penelitian ini diperoleh dari Perpustakaan Pusat Universitas Brawijaya Malang, Pusat Dokumentasi Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, dan situs-situs internet.

E. Teknik Pengumpulan Data

1. Data Primer

Untuk memperoleh data primer yang diperlukan dalam penelitian ini dilakukan dengan :

Interview (wawancara)

Suatu metode pengumpulan data dengan cara mengadakan wawancara atau dialog secara langsung, serta meminta data-data tertulis kepada pihak pemberi data³⁸. Teknik wawancara dengan menggunakan pedoman pertanyaan yang sudah dipersiapkan sebelumnya dan dimungkinkan wawancara dapat dikembangkan lepas dari pedoman

³⁸ Marzuki, *Metodologi Riset*, 1982, Bagian Penerbitan Fakultas Ekonomi, UII, Yogyakarta, hlm 63.

pertanyaan asalkan masih ada hubungan erat dengan permasalahan yang hendak dianalisis atau untuk memperjelas jawaban dari responden.

2. Data Sekunder

Data Sekunder dalam penelitian ini dilakukan dengan sebagai berikut :

a. Dokumentasi.

Dalam mengumpulkan data-data, peneliti melakukan dengan cara memeriksa, melihat, mengumpulkan dan menganalisa dokumen dari lembaga-lembaga resmi Negara, buku/literatur yang berhubungan dengan tujuan penelitian yang tidak lepas dari peraturan perundang-undangan yang terkait.

b. Kepustakaan.

Dalam mengumpulkan data-data, peneliti mempelajari buku-buku literatur dan peraturan perundang-undangan, serta arsip-arsip yang diperoleh dari Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Malang yang berkaitan dengan implementasi pasal 41 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah terkait fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pelaksanaan APBD di Kota Malang, dengan cara menyalin atau mengcopy dokumen dan catatan yang terkait dengan masalah yang diteliti.

F. Teknik Analisa Data

Analisa data merupakan tahap yang paling menentukan dalam proses penelitian karena menyangkut kuatnya analisa yang kemudian akan dijadikan dasar dalam mendeskripsikan peristiwa, situasi/konsepsi sebagai suatu data pada objek yang diteliti.

Data Penelitian ini dianalisis dengan menggunakan analisis deskriptif yaitu prosedur pemecahan masalah yang diteliti dengan cara memaparkan data yang diperoleh dari pengamatan kepustakaan dengan memberikan kesimpulan. Analisa deskriptif ini memusatkan diri pada masalah-masalah yang ada di masa sekarang yang bersifat aktual, kemudian data yang dikumpulkan disusun, dijelaskan, dan dianalisa.³⁹Selain itu, penelitian yang bersifat deskriptif dapat memberi gambaran yang secermat mungkin mengenai suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu pada masa sekarang. Penelitian ini bertolak dari hipotesa tertentu dan bertujuan untuk mempertegas hipotesa dan memecahkan masalah secara sistematis dan faktual mengenai fakta-fakta⁴⁰. Data yang terkumpul atau yang telah diperoleh oleh penulis disusun atau ditata secara sistematis sesuai dengan teori-teori yang telah ada, kemudian disimpulkan atau dianalisis dengan metode “Deskriptif Analisa”, yaitu penulis hendak meneliti fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pelaksanaan APBD di Kota Malang dengan memaparkan yang terjadi pada kenyataannya di lapangan, serta hambatan-hambatan yang dihadapi dan solusinya dalam fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pelaksanaan APBD tersebut kemudian dianalisis secara mendalam sesuai dengan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan pada akhirnya diperoleh kesimpulan akhir.

³⁹ Winarno Surachmad, *Pengantar Penelitian Ilmiah Dasar Metode Teknik*, 1980, Tarsito Bandung, hlm 140.

⁴⁰ Koentjaraningrat, *op cit*, hlm 30

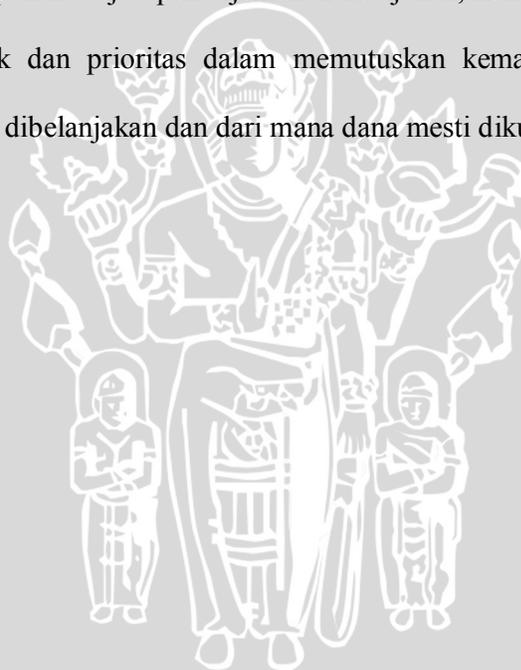
G. Definisi Operasional

Dalam penelitian ini membutuhkan beberapa definisi, diantaranya adalah :

1. **Implementasi** bisa diartikan pelaksanaan atau penerapan. Majone dan Wildavsky (dalam Nurdin dan Usman, 2002), mengemukakan **implementasi** sebagai evaluasi. Browne dan Wildavsky (dalam Nurdin dan Usman) mengemukakan bahwa "implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan".
2. **DPRD atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah** adalah Badan Legislatif Daerah (UU Nomor 22 Tahun 1999, Pasal 1 huruf c), sebagai badan legislatif daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sejajar dengan pemerintah daerah dan bukan dari bagian pemerintah daerah.
3. **APBD atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah** adalah anggaran daerah adalah rencana kerja pemerintah daerah dalam bentuk uang (rupiah) dalam satu periode tertentu (satu tahun). Merupakan instrument kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah. Anggaran daerah digunakan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk

memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktifitas dari berbagai unit kerja.

4. **Fungsi Pengawasan** adalah salah satu dari tiga fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), selain fungsi legislasi dan anggaran. Salah satu fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang merupakan wujud penterjemahan kebijakan, komitmen-komitmen politik dan prioritas dalam memutuskan kemana uang daerah harus dibelanjakan dan dari mana dana mesti dikumpulkan.



BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

1. Keadaan Umum Kota Malang⁴¹

Kota Malang adalah sebuah kota di Provinsi Jawa Timur, Indonesia. Kota ini berada di dataran tinggi yang cukup sejuk, terletak 90 km sebelah selatan Kota Surabaya, dan wilayahnya dikelilingi oleh Kabupaten Malang. Malang merupakan kota terbesar kedua di Jawa Timur, dan dikenal dengan julukan *kota pelajar*.

a. Lokasi Daerah

Kota Malang terletak pada ketinggian 440 sampai 667 m di atas permukaan laut dengan lintang koordinat pada 112,34'09''- 114,41'34''BT dan 7,54'52'', 22-8,03'05'', 11 LS.⁴²

Dengan batas-batas wilayah sebagai berikut :

- a. Utara : Kecamatan Singosari dan Kec. Karangploso Kabupaten Malang
- b. Timur : Kecamatan Pakis dan Kecamatan Tumpang Kabupaten Malang
- c. Selatan : Kecamatan Tajinan dan Kecamatan Pakisaji Kabupaten Malang
- d. Barat : Kecamatan Wagir dan Kecamatan Dau Kabupaten Malang

⁴¹ *Wilayah Kota Malang*, dikutip dari <http://wikipedia//www.google.com>, diakses tanggal 15

Kota Malang ini sangat beruntung karena dikelilingi gunung-gunung :

- a. Sebelah Utara terletak Gunung Arjuna (3,399 m) dan Gunung Anjasmara (2,277 m)
- b. Sebelah Timur terletak Gunung Semeru (3,676 m) dan Gunung Bromo (2,392 m)
- c. Sebelah Barat terletak Gunung Kawi (2,625 m) dan Gunung Kelud (1,731 m)
- d. Sebelah Selatan terletak Pegunungan Kapur (650 m)

b. Pembagian Wilayah Administrasi

Kota Malang terdiri atas 5 kecamatan, yaitu:

- 1) Kedungkandang
- 2) Sukun
- 3) Klojen
- 4) Blimbing
- 5) Lowokwaru

c. Visi dan Misi Kota Malang

1. Visi Kota Malang yaitu:

“TERWUJUDNYA KOTA MALANG SEBAGAI KOTA PENDIDIKAN YANG BERKUALITAS, KOTA SEHAT DAN RAMAH LINGKUNGAN, KOTA PARIWISATA YANG BERBUDAYA, MENUJU MASYARAKAT YANG MAJU DAN MANDIRI ”

Kota Pendidikan yang Berkualitas, mengandung makna bahwa pembangunan Kota Malang diarahkan untuk meningkatkan kualitas pendidikan dalam arti yang luas yaitu : Penyelenggaraan pendidikan pada semua jenjang di Kota Malang harus memiliki kualitas tinggi; Penyelenggaraan pendidikan diarahkan untuk menghasilkan SDM yang memiliki keunggulan kompetitif dalam hal penguasaan, pemanfaatan dan pengembangan IPTEK, serta memiliki wawasan global dengan kearifan lokal (berbudi pekerti luhur); kebijakan pemerintah kota diarahkan pada kebijakan-kebijakan yang berpihak kepada kepentingan pendidikan dalam arti luas, yang meliputi :

- a. Peningkatan kapasitas SDM pemerintah kota sebagai penganalisa fungsi pelayanan publik
- b. Peningkatan kualitas penyelenggaraan pendidikan di semua level melalui pengembangan SDM dan kelembagaan
- c. Membuka akses seluas-luasnya kepada seluruh lapisan masyarakat, khususnya kepada masyarakat yang kurang/tidak mampu secara ekonomi, untuk dapat menuntut ilmu melalui jalur formal (sekolah).

Kota Sehat dan Ramah Lingkungan, mengandung makna bahwa pembangunan di Kota Malang diarahkan untuk mewujudkan Kota yang sehat dan berwawasan lingkungan. Pengertian kota sehat dan ramah lingkungan adalah sebagai berikut : Kota sehat adalah kota yang memiliki kualitas lingkungan fisik dan sosial kemasyarakatan yang baik sehingga menjadi kota yang memberikan rasa aman, nyaman dan sehat bagi warga kotanya (City fit to live in); Kota yang ramah lingkungan adalah kota yang dalam melaksanakan pembangunan selalu memperhatikan kelestarian daya dukung lingkungan.

Kota Pariwisata yang Berbudaya, mengandung makna bahwa pembangunan di Kota Malang diarahkan untuk mewujudkan Kota Malang sebagai kota tujuan wisata dengan tetap melestarikan budaya khas malangan. Pengertian Kota Pariwisata yang berbudaya adalah sebagai berikut : Kota pariwisata adalah kota yang menjadi tujuan wisatawan baik wisatawan mancanegara maupun wisatawan domestik. Obyek wisata yang akan dikembangkan adalah obyek wisata pendidikan, wisata sejarah, wisata belanja maupun wisata lainnya; Kota pariwisata yang berbudaya adalah kota pariwisata yang tetap melestarikan budaya khasnya beserta nilai-nilai yang dikandungnya.

Menuju Masyarakat yang Maju dan Mandiri, mengandung makna bahwa tujuan pembangunan yang akan dilakukan adalah untuk mewujudkan masyarakat Kota Malang yang maju dan mandiri. Pengertian masyarakat yang maju dan mandiri adalah sebagai berikut : Masyarakat yang maju adalah masyarakat yang maju dalam penguasaan ilmu dan teknologi, maju dalam derajat kesehatannya dan maju dalam mengembangkan budaya dan pariwisatanya; Masyarakat yang mandiri adalah masyarakat yang mampu membiayai sendiri semua kebutuhan dan aktifitas yang dilakukannya.

2. Dalam rangka mewujudkan VISI Kota Malang, maka dirumuskan upaya-upaya yang akan dilaksanakan ke dalam MISI Kota Malang Tahun 2009-2013, sebagai berikut:

- 1) Mewujudkan dan Mengembangkan Pendidikan yang Berkualitas
- 2) Mewujudkan Peningkatan Kesehatan Masyarakat

- 3) Mewujudkan Penyelenggaraan Pembangunan yang Ramah Lingkungan
- 4) Mewujudkan Pemerataan Perekonomian dan Pusat Pertumbuhan Wilayah Sekitarnya
- 5) Mewujudkan dan Mengembangkan Pariwisata yang Berbudaya
- 6) Mewujudkan Pelayanan Publik yang Prima.

B. Gambaran Umum Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Malang

1. Lokasi

Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Malang terletak di Jalan Tugu No 1, Kecamatan Klojen Kota Malang.⁴³

2. Dasar Hukum

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diatur dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 meliputi pasal-pasal sebagai berikut⁴⁴ :

- a) Pasal 40 dan 41 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)
- b) Pasal 42 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)
- c) Pasal 43, pasal 44 dan pasal 45 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Hak dan Kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)
- d) Pasal 46-pasal 55 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Alat Kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

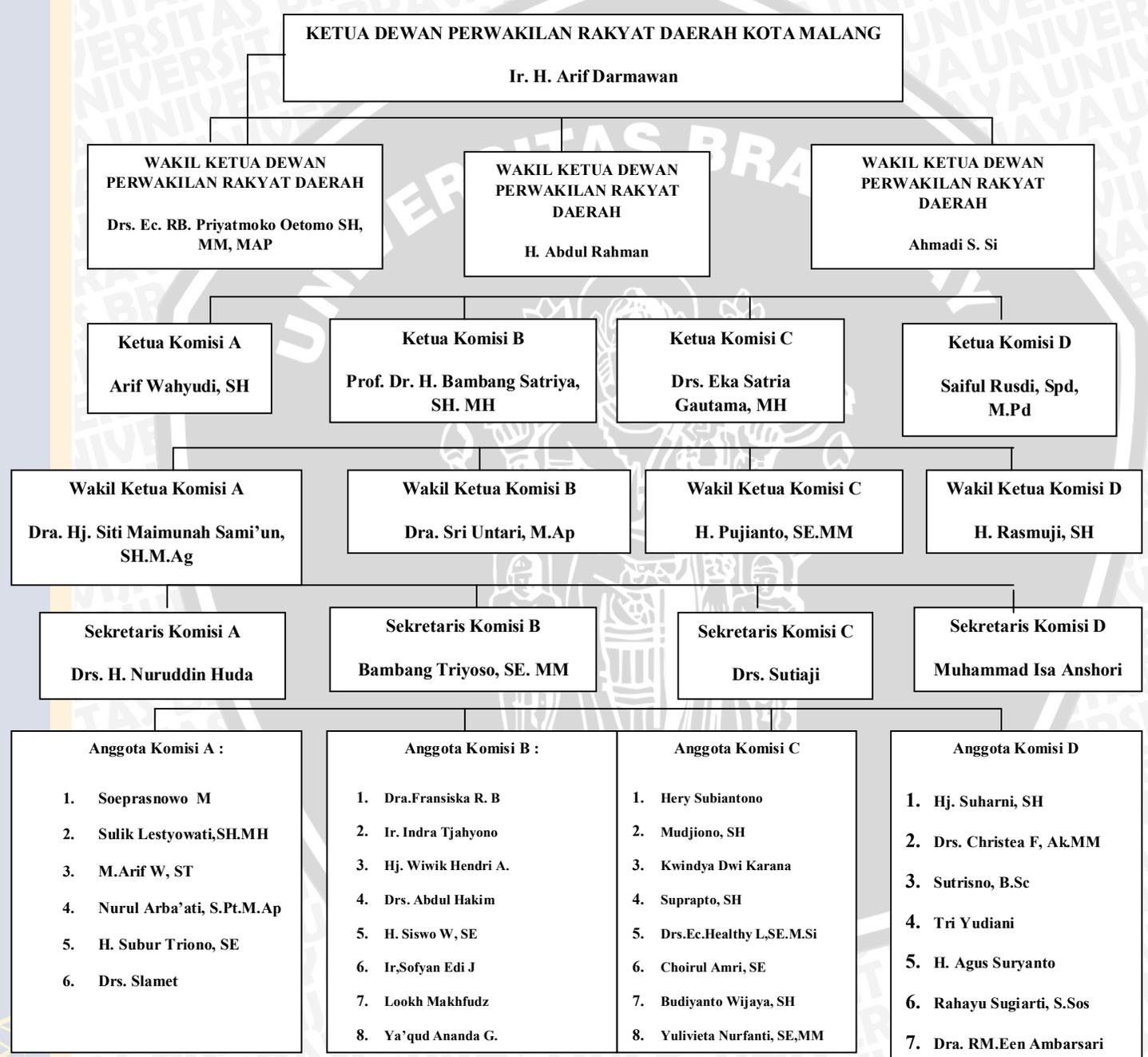
⁴³ *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Malang*, dikutip dari <http://wikipedia/www.google.com>, diakses tanggal 15 Maret 2011

⁴⁴ Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

3. Struktur Organisasi

Gambar 1

Struktur Organisasi DPRD Kota Malang Masa Jabatan Tahun 2009 - 2014



Sumber: Data sekunder, 2011, tidak diolah

4. Visi dan Misi

a. Visi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang :

“MEWUJUDKAN DPRD YANG KREDIBEL, KAPABEL, DAN AKSEPTABEL YANG MENJUJUNG TINGGI NILAI-NILAI DEMOKRASI, KEADILAN DAN KESEJAHTERAAN RAKYAT DALAM WADAH NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA (NKRI) SERTA MENINGKATKAN PERAN DAN FUNGSI DEWAN DALAM LEGISLATIF, ANGGARAN DAN PENGAWASAN”.

b. Misi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang :

- a) Meningkatkan kualitas, produktifitas dan kinerja lembaga DPRD dalam mewujudkan keadilan dan kesejahteraan Rakyat.
- b) Menjunjung tinggi moralitas agama dalam kapasitas sebagai anggota DPRD.
- c) Berpihak kepada kepentingan rakyat/masyarakat di atas kepentingan pribadi dan golongan.
- d) Meningkatkan kesejahteraan dan profesionalisme Anggota DPRD sebagai penyalur aspirasi masyarakat.
- e) Menciptakan hubungan yang harmonis antara lembaga Legislatif dengan Eksekutif.

- f) Menjadikan Lembaga Dewan sebagai arena ruang publik yang bebas dan bertanggung jawab sehingga masyarakat dapat menyampaikan/menyalurkan aspirasinya.
- g) Mendorong terwujudnya hubungan yang strategis antara pemerintah, masyarakat dan swasta dalam mendukung terwujudnya tata pemerintah yang baik.
- h) Mendorong terwujudnya lembaga Legislatif yang bersih dan berwibawa dalam mendukung akuntabilitas dan transparansi lembaga DPRD.

5. Tugas dan Fungsi

a. Tugas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah⁴⁵

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah pasal 42 ayat 1 ditegaskan bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut :

- 1) Membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama.
- 2) Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah.
- 3) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, APBD, kebijakan Pemerintah Kota dalam

⁴⁵ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah pasal 42 ayat 1

melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional daerah.

- 4) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota.
- 5) Memilih Wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah.
- 6) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah.
- 7) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah.
- 8) Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan.
- 9) Membentuk panitia pengawas pemilihan Kepala Daerah.
- 10) Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah.
- 11) Memberikan persetujuan terhadap kerja sama antar daerah dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

b. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah⁴⁶

Bunyi pasal 41 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 :

“ DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan ”

⁴⁶ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah pasal 41

Yang dimaksud dengan fungsi legislasi adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk membentuk peraturan daerah bersama Kepala Daerah. Fungsi anggaran adalah fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bersama-sama dengan Pemerintah Daerah untuk menyusun dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan tugas, fungsi dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sedangkan fungsi pengawasan adalah fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk melaksanakan pengawasan terhadap Undang-undang, peraturan daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Keputusan Kepala Daerah serta kebijakan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

C. Implementasi Pasal 41 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah terkait dengan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Pelaksanaan APBD Kota Malang

1. Batasan dan Ruang Lingkup Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pelaksanaan APBD di Kota Malang

Implementasi pasal 41 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 terkait pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di Kota Malang, dalam fungsi pengawasan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dilaksanakan pada saat pembahasan rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), pada saat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sudah disahkan atau sedang dilaksanakan dan ketika selesai pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Maksud dan tujuan diberikannya fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah supaya berjalan pada koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku dan sejalan dengan aspirasi masyarakat. Peran Pemerintah Kota Malang sendiri sangat berpengaruh terhadap jalannya diberikannya fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kota Malang.⁴⁷

Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pembuatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) meliputi tahap perencanaan, pembahasan, pelaksanaan, pertanggung jawaban serta pengawasan. Tahap pengawasan inilah yang penting yang harus diperhatikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), karena tahap ini dapat dilakukan mulai dari tahap perencanaan sampai dengan tahap pertanggung jawaban. Pengawasan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) ini penting agar dalam pelaksanaannya sesuai dengan apa yang telah diamanatkan oleh Pemerintah Daerah. Dengan demikian pelaksanaan pengawasan anggaran daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sejak dini dapat dilakukan, yaitu mulai pembahasan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD).⁴⁸

Pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terhadap lembaga eksekutif dapat diartikan sebagai suatu proses atau kegiatan pemantauan, pemeriksaan dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan publik yang

⁴⁷ Hasil wawancara dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Komisi B, pada tanggal 11 April 2011.

⁴⁸ Hasil wawancara dengan Ketua Komisi B, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), pada tanggal 20 April 2011.

dilaksanakan untuk menjamin agar semua kebijakan, program ataupun kegiatan yang dilakukan oleh lembaga publik berjalan sesuai dengan aturan-aturan yang telah ditetapkan sebelumnya. Yang dimaksud dengan aturan-aturan yang telah ditetapkan sebelumnya adalah aturan-aturan yang standar dan nilai yang telah dibuat dan ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bersama dengan lembaga-lembaga publik.⁴⁹

Dari definisi diatas, fungsi dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bukan saja merupakan dari sebuah proses memonitori/memantau kegiatan yang dilakukan oleh lembaga publik agar berjalan sesuai dengan rencana yang ditetapkan, namun juga merupakan sebuah proses untuk melakukan koreksi terhadap penyimpangan-penyimpangan yang telah dan mungkin terjadi. Pengawasan yang baik merupakan langkah pencegahan yang paling efektif terhadap penyimpangan dalam proses penyelenggaraan tata pemerintahan.

Saat menjalankan fungsi pengawasan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) akan melihat sejauh mana dan bagaimana lembaga publik telah menjalankan kegiatan sesuai dengan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan, apakah tujuan yang telah ditetapkan telah tercapai, atau apakah dalam mencapai tujuan itu telah digunakan cara-cara yang benar.

Sedangkan batasan dan ruang lingkup Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang terkait dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dijalankan oleh komisi-komisi yang telah dibentuk sesuai dengan bidangnya yaitu, bidang pemerintahan oleh Komisi A, terkait dengan bidang anggaran perekonomian dan

⁴⁹ Hasil wawancara dengan Ketua Komisi B, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), pada tanggal 20 April 2011

keuangan oleh Komisi B, terkait dengan bidang pembangunan oleh Komisi C dan terkait dengan bidang kesejahteraan oleh Komisi D.⁵⁰

Dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah, proses dan mekanismenya diawali dari penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang tertuang dalam Peraturan Walikota Nomor 32 Tahun 2010 Tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah Daerah Kota Malang Tahun 2011. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) tersebut menjadi acuan dalam penyusunan Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (KUAPBD) dan Penyusunan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara APBD (PPAS) yang selanjutnya disepakati antara Walikota dengan DPRD dalam bentuk Nota Kesepakatan. Nota Kesepakatan KUA dan PPAS tersebut menjadi dasar dalam penyusunan APBD. Selanjutnya APBD tersebut merupakan dasar bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran daerah yang disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan Pemerintahan dan kemampuan keuangan daerah.⁵¹

⁵⁰ Hasil wawancara dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Komisi B, pada tanggal 11 April 2011.

⁵¹ Hasil wawancara dengan Ketua Badan Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), pada tanggal 26 April 2011.

Tabel 1
**Target dan Realisasi APBD
 Kota Malang Tahun 2010**

| APBD | TH | TARGET | REALISASI | PROSENTASE |
|-----------------------------------------|------|-------------------------|-----------------------|------------|
| Pendapatan Daerah | 2010 | Rp 971.739.444.973,79 | Rp 988.299.854.920,78 | 101,70% |
| Pendapatan Asli Daerah (PAD) | 2010 | Rp 104.802.485.741,16 | Rp 113.502.021.204,00 | 108,30% |
| Dana Perimbangan | 2010 | Rp 619.766.742.240,63 | Rp 626.023.144.999,00 | 101,01% |
| Belanja Daerah | 2010 | Rp 1.018.990.676.790,37 | Rp 967.979.400.715,69 | 94,99% |
| Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah | 2010 | Rp 247.170.216.992,00 | Rp 248.774.668.717,00 | 100,65% |
| Belanja daerah dari SKPD | 2010 | Rp 404.737.887.493 | Rp 373.979.583.395,13 | 107,56% |

Sumber: Data sekunder, 2011, tidak diolah

Dari tabel tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut⁵² :

Dalam rangka menggali potensi pendapatan daerah telah dilakukan berbagai upaya, baik secara intensifikasi maupun ekstensifikasi. Berdasarkan hasil perhitungan sebelum audit BPK (Badan Pengawas Keuangan), maka pada tahun 2010 dapat direalisasikan Pendapatan Daerah sebesar Rp 988.299.854.920,78 atau 101,70% dari target pendapatan daerah sebesar Rp 971.739.444.973,79.

Apabila dirinci, Pendapatan Daerah tersebut diperoleh dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang terealisasi sebesar Rp 113.502.021.204,78 atau 108,30% dari target sebesar Rp 104.802.485.741,16. Dana perimbangan tahun 2010 terealisasi sebesar Rp 626.023.144.999,00 atau 101,01% dari target sebesar Rp 619.766.742.240,63. Sedangkan lain-lain Pendapatan Daerah yang sah dapat disampaikan bahwa telah terealisasi sebesar Rp 248.774.668.717,00 atau 100,65% dari target sebesar

⁵² Hasil wawancara dengan Ketua Badan Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), pada tanggal 26 April 2011.

Rp247.170.216.992,00. Dari data diatas maka secara keseluruhan Pendapatan Daerah telah melampaui target yang telah ditetapkan selama tahun 2010.

Dari sisi Belanja Daerah mengingat kondisi kemampuan keuangan daerah yang terbatas, maka pada tahun 2010 ditargetkan sebesar Rp 1.018.990.676.790,37 dan direalisasikan sebesar Rp 967.979.400.715,69 atau 94,99% dari target. Hal ini berarti pada tahun 2010, Belanja Daerah dapat dihemat sebesar 5.01%.

Khusus untuk belanja langsung melalui SKPD terealisasi sebesar Rp373.979.583.395,13 dari target Rp 404.737.887.493.

Dalam pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPRD terhadap pengelolaan APBD di kota Malang dilakukan dalam bentuk⁵³ :

1. Pembentukan alat kelengkapan DPRD

Guna mengefektifkan pelaksanaan kegiatan tersebut, DPRD membentuk alat kelengkapan yang terdiri dari :

- a. Pimpinan Dewan

Di kota Malang, Pimpinan Dewan terdiri dari seorang Ketua dan tiga orang wakil ketua.

- b. Fraksi – fraksi

Di kota Malang terdapat 7 fraksi, yaitu

- 1) Fraksi Partai Demokrat
- 2) Fraksi Partai PDI Perjuangan
- 3) Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa
- 4) Fraksi Partai Golongan Karya

⁵³ Hasil wawancara dengan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), pada tanggal 14 April 2011.

- 5) Fraksi Partai Amanat Nasional
 - 6) Fraksi Partai Gerakan Nurani Damai
- c. Komisi – komisi

Komisi DPRD di kota Malang ada empat Komisi, masing-masing: Komisi A (Bidang Pemerintahan), Komisi B (Bidang Anggaran Perekonomian dan Keuangan), Komisi C (Bidang Pembangunan) serta Komisi D (Bidang Kesejahteraan Rakyat).

- d. Panitia Musyawarah
- e. Panitia Anggaran
- f. Sekretariat

Untuk lebih jelasnya mengenai pembagian pembentukan alat kelengkapan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Malang dapat dilihat pada tabel berikut ini⁵⁴ :

Tabel 2

**Susunan Keanggotaan Fraksi-fraksi beserta Alat Kelengkapan DPRD
Kota Malang Periode 2009-2014**

| NO | NAMA | JABATAN | FRAKSI | KOMISI |
|----|-------------------------|-------------|------------|-----------------|
| 1 | Ir. Indra Tjahyono | Ketua | F.DEMOKRAT | B |
| 2 | Mudjiono, SH | Wakil Ketua | F.DEMOKRAT | C |
| 3 | Soeprasnowo Moenadjam | Sekretaris | F.DEMOKRAT | A |
| 4 | Ir.H. Arif Darmawan | Anggota | F.DEMOKRAT | Ketua I DPRD |
| 5 | Hj. Wiwik Hendri Astuti | Anggota | F.DEMOKRAT | B |

⁵⁴ Hasil wawancara dengan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), pada tanggal 14 April 2011.

| | | | | |
|----|-----------------------------------------|-------------|-------------------------|-------------------|
| 6 | Sulik L, SH,M.Hum | Anggota | F.DEMOKRAT | A |
| 7 | Dra. Fransiska Rahayu B | Anggota | F.DEMOKRAT | B |
| 8 | Drs.Christea F, Ak.MM | Anggota | F.DEMOKRAT | D |
| 9 | Hj. Suharni, SH | Anggota | F.DEMOKRAT | D |
| 10 | Hery Subiantono | Anggota | F.DEMOKRAT | C |
| 11 | Sutrisno, B.Sc | Anggota | F.DEMOKRAT | D |
| 12 | Yulivieta Nurfanti, SE.MM | Anggota | F.DEMOKRAT | C |
| 13 | Dra. Sri Untari, M.AP | Ketua | F.PDI PERJUANGAN | B |
| 14 | M. Arief W, ST | Wakil Ketua | F.PDI PERJUANGAN | A |
| 15 | Suprpto, SH | Sekretaris | F.PDI PERJUANGAN | C |
| 16 | Tri Yudiani | Bendahara | F.PDI PERJUANGAN | D |
| 17 | Drs. Ec. RB. Priyatmoko O, SH.MM.MAP | Anggota | F.PDI PERJUANGAN | Wakil Ketua I |
| 18 | Drs. Nurudin Huda | Anggota | F.PDI PERJUANGAN | A |
| 19 | Drs. Eka Satria G, MH | Anggota | F.PDI PERJUANGAN | C |
| 20 | Drs. Abdul Hakim | Anggota | F.PDI PERJUANGAN | B |
| 21 | H. Agus Suryanto | Anggota | F.PDI PERJUANGAN | D |
| 22 | H. Siswo Waroso, SE | Ketua | F.KEBANGKITAN BANGSA | B |
| 23 | Arief Wahyudi, SH | Wakil Ketua | F.KEBANGKITAN BANGSA | A |
| 24 | Drs. Sutiaji | Sekretaris | F.KEBANGKITAN BANGSA | C |
| 25 | H. Rasmuji, SH | Bendahara | F.KEBANGKITAN BANGSA | D |
| 26 | H. Abdul Rahman | Anggota | F.KEBANGKITAN BANGSA | Wakil Ketua II |
| 27 | Choirul Amri, SE | Ketua | F.KEADILAN SEJAHTERA | C |
| 28 | Muhammad Isa Anshori | Wakil Ketua | F.KEADILAN SEJAHTERA | D |

| | | | | |
|----|-----------------------------------------|-------------|----------------------|--------------------|
| 29 | Nurul Arba'ati, S.Pt.M.AP | Sekretaris | F.KEADILAN SEJAHTERA | A |
| 30 | Ahmadi, S.Si | Anggota | F.KEADILAN SEJAHTERA | Wakil Ketua III |
| 31 | Bambang Triyoso, SE.MM | Anggota | F.KEADILAN SEJAHTERA | B |
| 32 | Ir. Sofyan Edi Jarwoko | Ketua | F.GOLONGAN KARYA | B |
| 33 | Prof. Dr. Bambang Satriya, SH.MH | Wakil Ketua | F.GOLONGAN KARYA | B |
| 34 | Drs. Ec. Healthy Lukistiono, SE.M.Si | Sekretaris | F.GOLONGAN KARYA | C |
| 35 | Dra. Hj. Siti Maimunah S, SH.M.Ag | Anggota | F.GOLONGAN KARYA | A |
| 36 | Rahayu Sugiarti, S.Sos | Anggota | F.GOLONGAN KARYA | D |
| 37 | H. Pujiyanto, SE.M.Hum | Ketua | F.PAN | C |
| 38 | Lookh Mahfudz | Wakil Ketua | F.PAN | B |
| 39 | Saiful Rusdi, Spd.Mpd | Sekretaris | F.PAN | D |
| 40 | H. Subur Triono, SE | Bendahara | F.PAN | A |
| 41 | Dra. RM.Een Ambarsari | Ketua | F.GND | - |
| 42 | Budiyanto Wijaya, SH | Wakil Ketua | F.GND | C |
| 43 | Ya'qud Ananda Qudban, SS.SST.Par.MM | Sekretaris | F.GND | B |
| 44 | Drs. Salamet | Anggota | F.GND | A |

Sumber: Data sekunder, 2011, tidak diolah

Dari Tabel tersebut dapat dilihat bahwa dilakukan pembagian yang merata dalam komisi yang dibentuk, dimana dalam setiap komisi terdapat unsur fraksi yang ada sehingga dalam pelaksanaan tugas yang sesuai dengan bidang masing-masing setiap

fraksi mempunyai wakil yang akan berpartisipasi aktif dalam menjalankan amanat rakyat.

Dalam kaitannya dengan pengawasan anggaran daerah keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tercermin dalam pembentukan Panitia Anggaran yang mempunyai tugas memberikan saran atau pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mengenai Nota Keuangan, RAPBD. Perubahan serta perhitungannya yang telah disampaikan oleh eksekutif. Panitia Anggaran inilah yang mempunyai peran penting dalam pengawasan awal terhadap APBD.

2. Karakteristik Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pelaksanaan APBD di Kota Malang

Fungsi pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) pada dasarnya merupakan proses yang berkelanjutan, sistematis dan mengacu pada tahapan-tahapan yang relatif baku. Dalam konteks lembaga politik, fungsi pengawasan yang dijalankan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan bentuk pengawasan politik yang lebih bersifat strategis dan bukan administratif, hal ini membedakan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan dan publik lainnya. Fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) lebih bersifat politis strategis menyangkut pencapaian tujuan pemerintahan dan pembangunan daerah secara umum, bukanlah pengawasan yang bersifat teknis administratif yang berkaitan dengan administrasi pemerintahan dan pembangunan daerah.⁵⁵ Pengawasan Dewan Perwakilan

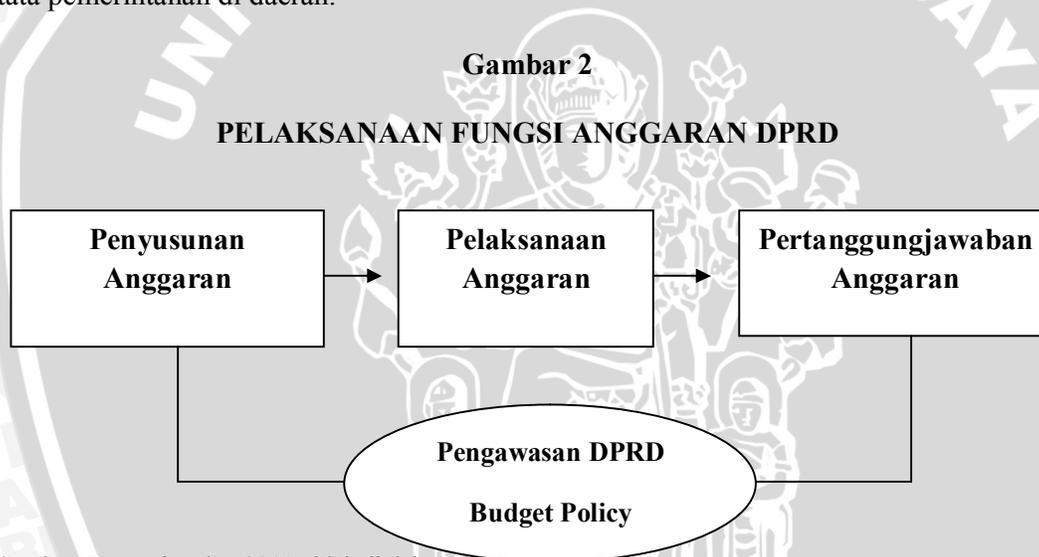
⁵⁵ Hasil wawancara dengan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), pada tanggal 14 April 2011.

Rakyat Daerah (DPRD) juga dapat berlangsung pada berbagai tingkatan kebijakan, program, proyek maupun yang ada di daerah. Tingkatan ini ditentukan oleh arti pentingnya secara politik strategis. Seperti halnya fungsi pengawasan pada umumnya, fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berdasar pada rencana yang dilengkapi dengan standar atau ukuran yang jelas untuk menentukan sebuah kegiatan lembaga atau kebijakan publik dikatakan “berhasil”, “gagal”, atau “menyimpang” dalam pelaksanaan rencana tersebut, maka dapat dikatakan bahwa fungsi pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tidak sekedar bersifat observatif, melainkan juga bersifat korektif untuk menjamin pencapaian tujuan.

Karakteristik fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pelaksanaan APBD di Kota Malang, selalu mengutamakan transparansi, efisiensi dan efektif.⁵⁶ Dalam karakteristik selalu mengutamakan transparansi artinya bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam menjalankan fungsi pengawasan bersifat terbuka. Secara mitra kerja pemerintah daerah dan berbagai lembaga-lembaga publik lainnya, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai tugas-tugas pengawasan yang bersifat khusus, sebagai wakil rakyat di daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) perlu untuk peka dan tanggap terhadap proses manajemen tata pemerintahan di daerah. Dalam karakteristik efisiensi, disini terlihat bahwa peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah membangun sebuah early warning system atau sistem penanda bahaya jika terjadi kejanggalan atau penyimpangan dalam proses pengelolaan tata pemerintahan di daerah, jadi fungsi pengawasan itu bukan hanya merupakan tugas dan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

⁵⁶ Hasil wawancara dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Komisi B, pada tanggal 11 April 2011.

untuk menilai apakah pihak eksekutif telah menjalankan aktivitasnya sesuai rencana yang telah ditetapkan sebelumnya. Hasil dari pengawasan juga dapat menjadi ukuran seberapa jauh anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat menjalankan mandat yang diberikan oleh pemilihnya untuk menjamin terwujudnya akuntabilitas pemerintahan dan pembangunan di daerah. Sedangkan karakteristik fungsi pengawasan yang efektif oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) akan memberikan kesempatan lebih besar bagi rakyat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan tata pemerintahan di daerah.



Sumber: Data sekunder, 2011, tidak diolah

Dari Tabel diatas dapat dijelaskan tujuan pengawasan anggaran oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai berikut :

- a. Menjamin keamanan seluruh komponen keuangan daerah
- b. Menjamin dipatuhinya semua aturan yang berkaitan dengan penganggaran dan pengelolaan daerah
- c. Menjamin dilakukannya usaha-usaha penghematan, efisiensi, efektif dan ekonomis dalam mengelola keuangan daerah

- d. Menjamin APBD benar-benar sesuai dengan Potensi Daerah, SP, Visi, Misi, dan Tujuan dan persoalan di daerah yang ingin diselesaikan
- e. Menjamin usulan program/kegiatan sesuai dengan Tupoksi masing-masing unit pengusul kegiatan
- f. Menjamin bahwa jumlah anggaran yang diusulkan sesuai dengan pelayanan yang akan diberikan/hasilkan
- g. Menjamin pelaksanaan APBD benar-benar dilaksanakan dengan prinsip-prinsip anggaran, sesuai aturan dan tujuan yang telah ditetapkan
- h. Menjamin bahwa pelaksanaan APBD benar-benar dapat dipertanggungjawabkan
- i. Menjamin bahwa penyusunan, pelaksanaan dan pelaporan dilakukan tepat waktu.

3. Landasan Hukum Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pelaksanaan APBD di Kota Malang

Pengawasan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terdapat dalam pasal 78 Undang-undang nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD yang menyatakan bahwa tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah melaksanakan pengawasan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Sifat dari pengawasannya bukan merupakan penyelidikan, akan tetapi hanya mengawasi jalannya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) apakah sudah sesuai dengan rencana atau telah terjadi penyimpangan dalam pelaksanaannya.⁵⁷

⁵⁷ Hasil wawancara dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Komisi B,

Fungsi Pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mengacu pada aturan yang berlaku. Dalam Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 41 menyatakan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Sedangkan dalam pasal 42 ayat (1) dinyatakan dengan jelas, bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki tugas dan wewenang : “Melaksanakan Pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undang lainnya, peraturan Kepala Daerah, APBD, kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah”. Sebenarnya dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 telah memberikan kesempatan yang sangat luas dan besar bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk melaksanakan fungsi pengendalian dan pengawasan atas jalannya roda pemerintahan. Hal ini ditegaskan pula dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas jalannya Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, pasal 17 ayat (1) menyatakan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melaksanakan pengawasan legislatif terhadap pelaksanaan kebijakan daerah”. Sementara, Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah , pasal 12 ayat (2) menyatakan bahwa : Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota melakukan pengawasan legislatif terhadap :

- a) Pelaksanaan kebijakan daerah Kabupaten/Kota
- b) Pelaksanaan kerjasama Internasional daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan

pada tanggal 11 April 2011.

Dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah di Kota Malang, proses dan mekanismenya diawali dari penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang tertuang dalam peraturan Walikota No. 32 Tahun 2009 Tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kota Malang. Pengelolaan keuangan daerah Kota Malang pada tahun 2010 didasarkan pada kebijakan dan peraturan daerah sebagai berikut⁵⁸ :

Tabel 3
**Peraturan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Keuangan Daerah
 Kota Malang**

| NO | PERATURAN PEMERINTAH DAERAH KOTA MALANG |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Peraturan Walikota No.32 tahun 2009 Tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kota Malang tahun 2010 |
| 2 | Nota Kesepakatan antara Pemerintah Kota Malang dengan DPRD Kota Malang Nomor 050/274/35.73.112/2009 118/39/35.73.200/2009 Tentang Kebijakan Umum APBD (KUA) Tahun 2010 |
| 3 | Nota Kesepakatan antara Pemerintah Kota Malang dengan DPRD Kota Malang Nomor 050/274/35.73.112/2009 118/40/35.73.200/2009 Tentang Prioritas |

⁵⁸Hasil wawancara dengan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), pada tanggal 14April 2011.

| | |
|---|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) APBD Tahun Anggaran 2010 |
| 4 | Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2010 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Malang Tahun Anggaran 2010 |
| 5 | Peraturan Walikota Nomor 26 Tahun 2010 Tentang Perubahan Keempat Peraturan Walikota Nomor 1 Tahun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2010 |
| 6 | Keputusan Walikota Malang Nomor 188.45/27/35.73.112/2010 sampai dengan Nomor 188.45/70/35.73.112/2010 Tentang Pengesahan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) SKPD Tahun Anggaran 2010 |
| 7 | Nota Kesepakatan antara Pemerintah Kota Malang dengan DPRD Kota Malang Nomor <u>050/556/35.73.112/2009</u> 118/35/35.73.200/2009 Tentang Kebijakan Umum Perubahan APBD Tahun Anggaran 2010 |

| | |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 8 | Nota Kesepakatan antara Pemerintah Kota Malang dengan DPRD Kota Malang Nomor <u>050/557/35.73.112/2009</u> 118/36/35.73.200/2009 Tentang Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) Perubahan APBD Tahun Anggaran 2010 |
| 9 | Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Malang Tahun Anggaran 2010 |
| 10 | Peraturan Walikota Nomor 43 Tahun 2010 Tentang Penjabaran Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Malang Tahun Anggaran 2010 |
| 11 | Keputusan Walikota Malang Nomor 188.45/332/35.73.112/2010 sampai dengan Nomor 188.45/374/35.73.112/2010 Tentang Pengesahan Dokumen Perubahan Pelaksanaan Anggaran (DPPA) SKPD Tahun Anggaran 2010 |

Sumber: Data sekunder, 2011, tidak diolah

Dari tabel diatas dapat dijelaskan bahwa dalam rangka pelaksanaan APBD di Kota Malang yang di dalamnya terdapat program, kegiatan dan pagu Anggaran,

dilaksanakan oleh masing-masing SKPD, baik penatausahaan, pelaporan maupun pertanggungjawaban yang telah diatur pada Peraturan Daerah Kota Malang.

Dapatlah dikatakan fungsi pengawasan merupakan tugas dan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang memiliki pijakan hukum yang kuat. Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) meliputi hampir seluruh aktivitas utama dari lembaga tata pemerintahan daerah.

4. Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pelaksanaan APBD di Kota Malang terkait Implementasi pasal 41 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat menjalankan fungsi pengawasan dengan cara mengadakan rapat-rapat (mendengar pandangan umum fraksi-fraksi atau pembahasan dalam sidang komisi), mengadakan dengar pendapat, kunjungan kerja, maupun pembentukan panitia kerja yang bertanggungjawab untuk menangani kasus tertentu, melalui cara-cara tersebut, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat⁵⁹ :

- a. Mengundang pejabat-pejabat di lingkungan pemerintahan daerah untuk dimintai keterangan, pendapat dan saran (hak bertanya)
- b. Menerima, meminta dan mengusahakan untuk memperoleh keterangan dari pejabat/pihak-pihak terkait(hak interpelasi)
- c. Meminta kepada pihak-pihak tertentu mengadakan penyelidikan dan atau pemeriksaan (hak angket), serta

⁵⁹ Hasil wawancara dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Komisi B, pada tanggal 11 April 2011.

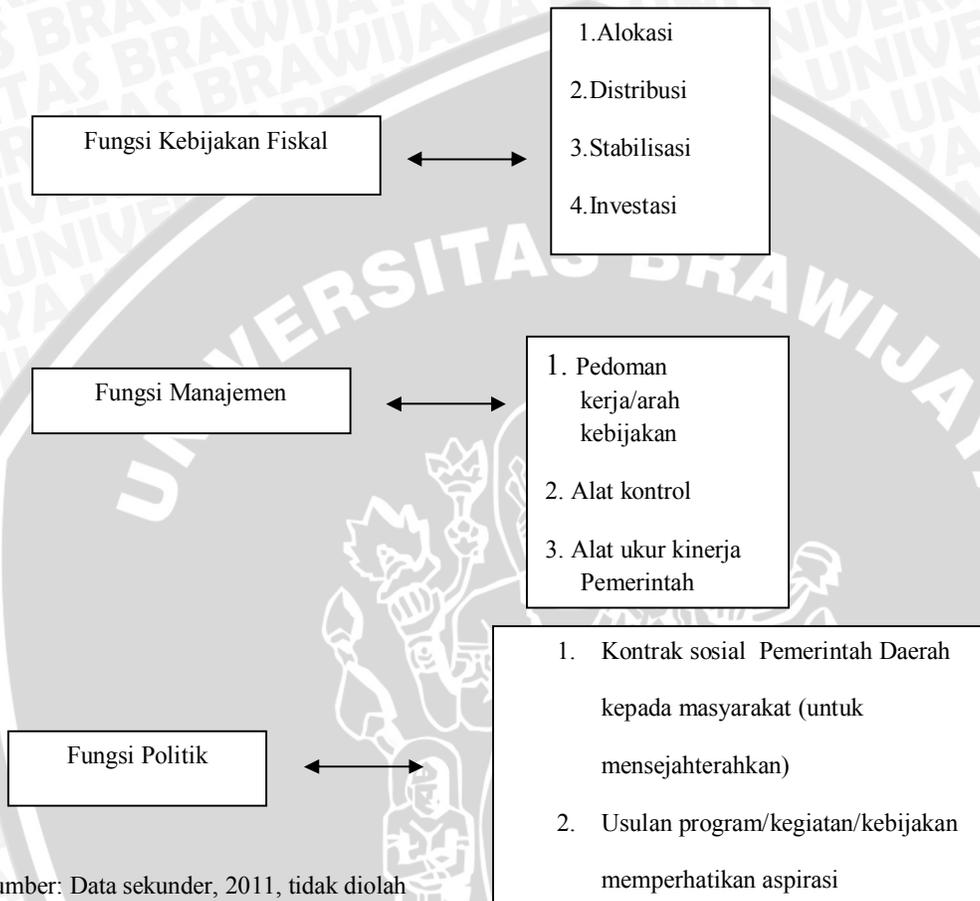
- d. Memberi saran mengenai langkah-langkah preventif dan represif kepada pejabat yang berwenang

Pada keadaan tertentu, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat juga menyampaikan penilaian apakah mereka percaya atau tidak (hak mosi) atas kemampuan pemerintah daerah/kepala daerah dalam kaitannya dengan upaya untuk mencapai tujuan pembangunan daerah yang telah ditetapkan (renstra, APBD dll).⁶⁰ Dalam Implementasi pasal 41 Undang-undang No. 32 tahun 2004 terkait fungsi pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan bentuk pemerintahan selama 1(satu) tahun yang didalamnya berkaitan erat dengan kepentingan masyarakat, sudah harus dilaksanakan sejak tahap perencanaan, tidak hanya pada tahap pelaksanaan dan pelaporan saja sebagaimana yang terjadi selama ini. Pengawasan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) akan efektif jika semua anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) betul-betul menempatkan diri sebagai pengawas sesuai dengan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

⁶⁰ Hasil wawancara dengan Ketua Komisi B, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), pada tanggal 20 April 2011.

Gambar 3

Fungsi Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)



Dari Tabel tersebut dapat dijelaskan mengenai beberapa fungsi pelaksanaan anggaran oleh DPRD, yaitu sebagai berikut :

- a) Menjamin ditaatinya kebijakan yang telah ditetapkan
- b) Mendorong terciptanya efisiensi, efektifitas dan ekonomi (value for money)
- c) Menjamin pelaporan yang diberikan dapat dipercaya
- d) Menjamin aset pemda terjaga dengan baik

5. Konsekuensi Fungsi Pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di Kota Malang

Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pembuatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) meliputi tahap perencanaan, pembahasan, pelaksanaan, pertanggung jawaban serta pengawasan. Tahap pengawasan inilah yang penting yang harus diperhatikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), karena tahap ini dapat dilakukan mulai dari tahap perencanaan sampai dengan tahap pertanggung jawaban. Pengawasan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) ini penting agar dalam pelaksanaannya sesuai dengan apa yang telah diamanatkan oleh Pemerintah Daerah. Dengan demikian pelaksanaan pengawasan anggaran daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sejak dini dapat dilakukan, yaitu mulai pembahasan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD).⁶¹

Fungsi Pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dilakukan setidaknya dengan 3 (tiga) alasan : pertama, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan representasi rakyat dalam menilai dan mengawasi kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah dan melaksanakan peraturan daerah, kebijakan pemerintah daerah dan berbagai kebijakan publik lain secara konsisten ; kedua, pengawasan mengaktualisasi pelaksanaan etika tata pemerintahan yang baik, misalnya adalah sikap terbuka/transparan, bertanggungjawab, membangkitkan partisipasi masyarakat dan keberpihakan pada rakyat kecil ; ketiga, pengawasan dapat meredam penyakit KKN (Kolusi, Korupsi dan Nepotisme) di kalangan lembaga pemerintahan di

⁶¹ Hasil wawancara dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Komisi B, pada tanggal 11 April 2011.

daerah, termasuk di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sendiri, dan pengawasan memungkinkan terbangunnya hubungan timbale balik (check and balances) antara lembaga legislative dan eksekutif serta masyarakat sipil. Alasan-alasan tersebut diatas mengharuskan anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melakukan langkah-langkah nyata untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja pemerintah daerah yang oleh masyarakat telah dipilih.⁶²

D. Hambatan-hambatan dalam Implementasi Pasal 41 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah terkait dengan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Pelaksanaan APBD Kota Malang

1. Hambatan-hambatan yang dihadapi

Dalam melaksanakan fungsi pengawasan dalam pelaksanaan APBD, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mengalami beberapa hambatan-hambatan yaitu⁶³ :

1. Terkait Sumber Daya Manusia (SDM) yang dimiliki oleh para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).
Pada dasarnya mempunyai latar belakang yang berbeda-beda dalam menjalankan tugas fungsi pengawasan.
2. Kurangnya keahlian anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di bidang tertentu yang menjadi obyek pengawasan. Hal ini dikarenakan

⁶² Hasil wawancara dengan Ketua Komisi B, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), pada tanggal 20 April 2011.

⁶³ Hasil wawancara dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Komisi B, pada tanggal 11 April 2011.

latar belakang pendidikan dari anggota DPRD serta minimnya pengalaman mereka dalam menjalankan fungsi pengawasan.

Pelaksanaan fungsi pengawasan bukanlah hal yang mudah, pada dasarnya pengawasan melibatkan 2 (dua) pihak yang mengawasi dan diawasi. Hambatan yang mungkin muncul antara korelasi keduanya antara lain :

- a. Kurangnya pemahaman akan batasan dan ruang lingkup fungsi pengawasan
- b. Sumberdaya yang terbatas untuk menjalankan fungsi pengawasan
- c. Tidak tersedianya jaringan pengawasan yang memadai
- d. Lemahnya penegakan hukum

Kurangnya batasan dan ruang lingkup fungsi pengawasan akan memunculkan keengganan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk melakukan pengawasan secara serius, sistematis dan kontinyu. Sementara rendahnya pemahaman tentang fungsi pengawasandi pihak eksekutif dapat memunculkan sikap selalu merasa terancam oleh pihak legislatif.

Sumberdaya yang terbatas, lebih berkaitan pada rendahnya kualitas anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan rendahnya insentif yang dapat diperoleh anggota yang menjalankan fungsi pengawasan. Rendahnya kualitas anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat mendorong munculnya sikap interior di dalam kalangan legislatif terhadap pihak eksekutif. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sering merasa bahwa pihak eksekutif/pemerintah daerah, merancang, menjalankan dan mengevaluasi sebuah kebijakan, program atau proyek dengan alasan pengalaman atau memiliki kapasitas kemampuan teknis yang lebih baik. Sebaliknya,

pihak eksekutif merasa yang paing tahu dengan berbagai urusan teknis administratif kegiatan-kegiatan pemerintahan dan pembangunan di daerah, sehingga menganggap fungsi pengawasan yang dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah sebuah gangguan dari aktivitas pihak eksekutif. Rendahnya kualitas sumberdaya manusia pada anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) juga mendorong cakupan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terbatas pada sektor pemerintahan dan pembangunan tertentu, biasanya pengawasan hanya berlangsung pada bidang prasarana fisik dan penanaman modal yang melibatkan dana besar, tidak pada sektor pelayanan publik dan tahap pelaksanaan yang lebih luas dari sebuah kebijakan, pada titik tertentu hal ini dapat mendorong merosotnya akuntabilitas publik lembaga eksekutif dan lembaga publik lainnya. Di sisi lain tidak tersedianya insentif yang cukup memadai membuat anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sering tidak mau mengambil resiko untuk melakukan pengawasan, sebab mereka berfikir atau khawatir kegiatan pengawasan dapat membahayakan posisi mereka atau kelompok mereka dalam pemilihan umum mendatang, kecenderungan ini dapat memicu deal politik yang saling menguntungkan antara pihak legislatif dan pihak eksekutif. Pihak eksekutif akan merasa diuntungkan dan tak terganggu dengan pengawasan yang tidak serius, sementara pihak legislatif akan merasa diuntungkan dengan berbagai dukungan ekonomi dan politik yang dapat mengamankan posisi mereka.

Penegakan hukum juga berkontribusi dengan efektifitas fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), selama penegakan hukum belum bisa diandalkan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tidak akan

berjalan secara optimal. Hal ini mendorong perlunya sebuah jaringan kerjasama pengawasan antara lembaga legislatif dengan lembaga peradilan dengan lembaga-lembaga lainnya.

2. Solusi untuk mengatasi hambatan

Solusi mengatasi hambatan-hambatan dalam Implementasi Pasal 41 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 terkait Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Pelaksanaan APBD di Kota Malang, yaitu sebagai berikut⁶⁴ :

Terkait dengan SDM berbeda-beda yang dimiliki para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), perlu diberikannya Bintek (Bimbingan Teknologi), Workshop, pelatihan, studi banding terkait tugas-tugas pengawasan yang ada.

- a) Meningkatkan pengawasan saat penganggaran (pembahasan RPJP, RPJMD, KUA, PPA dan RAPBD) terutama saat pembahasan PPA, RAPBD dan PAK Pengawasan pada saat penganggaran adalah langkah awal dari pelaksanaan pengawasan terhadap APBD dalam Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Malang dilakukan oleh Panitia Anggaran yang merupakan salah satu dari alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).
- b) Mengadakan pendekatan personal baik kepada Dinas terkait, Sekretaris Daerah dan Walikota. Pendekatan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kepada eksekutif adalah dalam

⁶⁴ Hasil wawancara dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Komisi B, pada tanggal 11 April 2011.

rangka membina hubungan harmonis antara dua lembaga tersebut sehingga pemerintahan akan berjalan dengan baik.

- c) Melakukan komunikasi (lobi) antar fraksi. Hal ini dilakukan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Malang untuk menyatukan visi misi mereka dalam menjalankan amanat yang diberikan oleh rakyat kepada mereka.
- d) Berusaha mendapat data dari pihak lain. Hal ini dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Malang karena pentingnya data pendukung yang akan membantu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam menjalankan fungsi pengawasannya.
- e) Menggali Informasi terkait masalah yang ada dalam masyarakat. Penggalan informasi langsung kepada masyarakat diperlukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) guna melihat langsung kondisi di lapangan, apakah program-program yang telah ditetapkan terutama yang menyentuh masyarakat sudah sesuai dengan apa yang telah ditetapkan.
- f) Menggunakan tenaga ahli. Penggunaan tenaga ahli ini diperlukan jika Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Malang menghadapi suatu penyimpangan yang dilakukan oleh Pelaksana APBD sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tidak menguasai masalah tersebut, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) akan memanggil tenaga ahli yang berkaitan dengan masalah tersebut untuk membantu menyelesaikan masalah tersebut.

- g) Mengadakan pelatihan-pelatihan di bidang pemerintahan dan pengelolaan keuangan daerah. Pelatihan-pelatihan bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Malang terutama dibidang pemerintahan dan pengelolaan keuangan daerah sangat diperlukan karena kurangnya keahlian anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Malang terutama dalam dua bidang tersebut. Dengan adanya pelatihan tersebut maka pemahaman terhadap seluk beluk pemerintahan akan membantu anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam menjalankan fungsinya, terutama fungsi pengawasan.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil dan pembahasan yang telah diuraikan pada bab sebelumnya maka dapat ditarik kesimpulan :

1. Bahwa Implementasi pasal 41 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 terkait fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kota Malang, dilaksanakan pada saat pembahasan rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), pada saat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sudah disahkan atau sedang dilaksanakan dan ketika selesai pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sudah dilaksanakan dan direalisasikan dengan cukup baik.
2. Pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPRD terhadap pengelolaan APBD di kota Malang dilakukan dalam bentuk :
 - a) Pembentukan alat kelengkapan DPRD yang terdiri dari : Pimpinan Dewan , Fraksi – fraksi, Komisi – komisi yang terdapat pada DPRD di kota Malang ada empat Komisi, masing-masing: Komisi A (Bidang Pemerintahan), Komisi B (Bidang Anggaran Perekonomian dan Keuangan), Komisi C (Bidang Pembangunan) serta Komisi D (Bidang Kesejahteraan Rakyat), Panitia Musyawarah, Panitia Anggaran dan Sekretariat.

3. Dalam Implementasi Pasal 41 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 terkait Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Pelaksanaan APBD di Kota Malang terdapat hal-hal yang menghambat, yaitu terkait Sumber Daya Manusia (SDM) yang dimiliki oleh para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Kurangnya keahlian anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di bidang tertentu yang menjadi obyek pengawasan. Pelaksanaan fungsi pengawasan bukanlah hal yang mudah, pada dasarnya pengawasan melibatkan 2 (dua) pihak yang mengawasi dan diawasi. Hambatan yang mungkin muncul antara korelasi keduanya antara lain : Kurangnya pemahaman akan batasan dan ruang lingkup fungsi pengawasan, Sumberdaya yang terbatas untuk menjalankan fungsi pengawasan, Tidak tersedianya jaringan pengawasan yang memadai, Lemahnya penegakan hukum.
4. Solusi untuk mengatasi hambatan-hambatan dalam Implementasi Pasal 41 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 terkait Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Pelaksanaan APBD di Kota Malang, yaitu sebagai berikut : Meningkatkan pengawasan saat penganggaran (pembahasan RPJP, RPJMD, KUA, PPA dan RAPBD) terutama saat pembahasan PPA, RAPBD dan PAK, Menggali Informasi terkait masalah yang ada dalam masyarakat, Menggunakan tenaga ahli yang berkaitan dengan masalah tersebut untuk membantu menyelesaikan masalah tersebut, Mengadakan pelatihan-pelatihan di bidang pemerintahan dan pengelolaan keuangan daerah akan membantu anggota Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah (DPRD) dalam menjalankan fungsinya, terutama fungsi pengawasan.

B. Saran

Saran yang dapat diberikan penulis terhadap Implementasi Pasal 41 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 terkait Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Pelaksanaan APBD di Kota Malang sebagai berikut :

1. Dalam melaksanakan program kerja yang telah disepakati Pemerintah Kota bersama para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Malang terkait fungsi pengawasan dalam pelaksanaan APBD benar-benar dibagi sesuai dengan porsi atau standar kemampuan masing-masing anggota, sehingga dapat mengantisipasi dan meminimalkan adanya hambatan-hambatan yang terjadi. Pembagian tugas bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) lebih ditingkatkan dengan melihat standar kemampuan atau SDM yang dimiliki.
2. Solusi-solusi yang telah ada sebaiknya segera dilaksanakan untuk meminimalkan hambatan-hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pelaksanaan APBD di Kota Malang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

Adi Rianto, (2004) *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*. Jakarta:Granit.

Ahmad Helmy Fuady, (2002). *Memahami Anggaran Publik*. Yogyakarta: Idea press.

Ahmad Yani, (2002). *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Di Indonesia*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.

Bambang Yudoyono, (2003). *Otonomi Daerah*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.

Bachrul Elmi, (2002). *Keuangan Pemerintah Daerah Otonom Di Indonesia*. Jakarta : Universitas Indonesia.

Bachtiyar Soetiyono, (1982). *Legislatif dengan Pengurusan Pengelolaan dan Pertanggung Jawaban Keuangan Daerah*. Surabaya : Dewan Pimpinan Wilayah Partai Persatuan Pembangunan.

B.N Marbun, (1982). *DPR Daerah; Pertumbuhan Masalah dan Masa Depan*. Jakarta : Ghalia Indonesia.

Dasril Munir, (2004) *Kebijakan dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta : YPAPI.

H.Bohari. *Pengawasan Keuangan Negara*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.

HAW Widjaja, (2004). *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Jakarta:Rajawali Pers.

J. Wayong, (1975). *Administrasi Keuangan Daerah* . Jakarta : Ichtiar.

Josef Riwu Kaho, (1998). *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta : Rajawali Pers.

Juli Panglima Saragih, (2003). *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi*. Jakarta : Ghalia Indonesia.

Kansil, C.S.T dan Cristhine C.S.T. Kansil (2001). ***Pemerintahan Daerah Di Indonesia***. Jakarta : Sinar Grafika.

Mardiasmo (2002). ***Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*** Yogyakarta:ANDI.

Moch Ichsan, (1997). ***Pengelolaan dan Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)***. Malang : Danar Wijaya

M.Arief Djamaludin, (1977). ***Sistem Perencanaan dan Pembuatan Anggaran***. Jakarta : Penerbit Ghalia Indonesia.

M.Ryass Rasyid, (2001) Panduan Parlemen Daerah. ***Kebijakan Otonomi Daerah dan Peran DPRD*** . Jakarta : Yayasan API.

Muji Estiningsih, (2005). ***Fungsi Pengawasan DPRD***. Yogyakarta:Universitas Atmajaya.

Prajudi Atmosudirjo, (1981). ***Hukum Administrasi Negara***. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Roni Hanitojo, (1988). ***Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri***. Jakarta:PT Ghalia Indonesia.

Soekarwo (2003). ***Berbagai Permasalahan Keuangan Daerah***.Surabaya:Airlangga University Pers.

P. Joko Subagyo, (1997). ***Metode Penelitian Dalam Teori Dan Praktek***. Jakarta : Rineka Cipta.

Siswanto Sunarno, (2005). ***Hubungan Kemitraan Badan Legilatif dan Eksekutif***. Bandung : Mandar Maju.

Siswanto Sunarno, (2005). ***Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia***. Jakarta :Sinar Grafika.

Zaini Tarmidji, (1988). ***Fungsi Kontrol DPRD Dalam Pemerintahan Daerah***. Bandung : Angkasa.

Peraturan Perundang-Undangan :

Undang-Undang Nomor 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD (Pasal 60).

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Internet :

Definisi Implementasi, Dikutip <http://www.google.com>, diakses tanggal 23 Desember 2010

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Malang, dikutip dari <http://wikipedia//www.google.com>, diakses tanggal 15 Maret 2011

Wilayah Kota Malang, dikutip dari <http://wikipedia//www.google.com>, diakses tanggal 15 Maret 2011

