

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan mempunyai peranan yang penting dalam menjalankan pemerintahan daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) ada yang berkedudukan di provinsi, kabupaten dan kota. DPRD Provinsi merupakan lembaga yang mewakili rakyat untuk daerah provinsi, DPRD Kabupaten adalah lembaga yang mewakili rakyat daerah kabupaten yang bersangkutan, sedangkan DPRD Kota adalah lembaga yang mewakili rakyat daerah kota yang bersangkutan. DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten dan DPRD Kota, mempunyai fungsi, hak dan kewajiban yang sama tapi yang membedakannya adalah ruang lingkup kerjanya.¹

Anggota DPRD terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah memiliki tiga fungsi yaitu, fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran.² Fungsi legislasi merupakan fungsi untuk membuat peraturan daerah. Pelaksanaan fungsi legislasi tidaklah sepenuhnya berada ditangan DPRD, yang mana peraturan daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.³ Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan daerah merupakan penjabaran dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

¹ Hanif Nurcholis, 2007, *Teori dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, hlm.225.

² Pasal 41 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pemerintahan Daerah

³ Jimly Asshiddiqie, 2004, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, Jakarta, hlm.233.

Fungsi pengawasan merupakan fungsi untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan juga pengawasan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Dengan adanya pengawasan dari DPRD, maka penyimpangan maupun penyelewengan dalam hal menjalankan peraturan perundang-undangan dapat dihindari.

Fungsi anggaran adalah fungsi DPRD bersama-sama Pemerintah Daerah untuk menyusun dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.⁴ Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan model penganggaran pemerintah daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah dan mencerminkan program tahunan pemerintah daerah.⁵

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan instrumen yang akan menjamin terciptanya kedisiplinan dalam pengambilan keputusan yang terkait dengan kebijakan pendapatan maupun belanja daerah.⁶ Pada dasarnya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah mencerminkan kerangka kebijakan publik yang memuat hak dan kewajiban pemerintah daerah dan masyarakat dalam format pendapatan, belanja maupun pembiayaan.⁷ Dengan adanya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah maka daerah akan mempunyai pedoman operasional dalam melaksanakan program dan kegiatan dalam rangka menjalankan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat.

Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tidak hanya dilakukan ditingkat provinsi, tapi juga ditingkat kota maupun kabupaten. Kabupaten Lima Puluh Kota merupakan

⁴Pasal 14 Ayat 3 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota Nomor 1 Tahun 2010 Tantang Perubaha Atas Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota Nomor 39/ KPTS-DPRD/LK/XI/2009 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota

⁵Hanif Nurcholis, *op. cit.*, hlm.197

⁶Nurlan Darise, 2006, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Indeks, hlm. 141.

⁷Pheni Chalid, 2005, *Keuangan Daerah Investasi Dan Desentralisasi*, Kemitraan, Jakarta, Hlm.49.

salah satu kabupaten yang menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2006 jo Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2007 jo Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 21 tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah (Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah). Selain itu, penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah juga berpedoman kepada Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri setiap tahunnya.

Menurut Pasal 1 angka 9 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, secara ringkas proses penyusunan APBD dilakukan dalam beberapa tahap. Pertama pengusulan rancangan peraturan daerah tentang APBD, selanjutnya pembahasan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD dan yang terakhir evaluasi dan penetapan peraturan daerah tentang APBD dan Peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD.

Penyampaian rancangan peraturan daerah tentang APBD menurut Pasal 104 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, disampaikan oleh kepala daerah kepada DPRD beserta lampirannya dan nota keuangan paling lambat minggu pertama bulan Oktober tahun anggaran sebelumnya dari tahun yang direncanakan untuk mendapatkan persetujuan bersama. Rancangan peraturan daerah tentang APBD yang telah disetujui, akan dievaluasi oleh gubernur selama 15 hari kerja terhitung sejak

diterimanya rancangan tersebut. Apabila gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan peraturan daerah tentang APBD tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka kepala daerah bersama DPRD melakukan penyempurnaan selama 7 hari kerja terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi.⁸ Rancangan peraturan daerah tentang APBD yang telah dievaluasi oleh gubernur dan hasil evaluasinya menyatakan rancangan peraturan daerah tentang APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka kepala daerah akan menetapkan rancangan tersebut menjadi peraturan daerah, penetapan ini paling lama dilakukan pada tanggal 31 Desember tahun anggaran sebelumnya.⁹

Penyusunan APBD juga telah di atur didalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota Nomor 1 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota Nomor 39/KPTS-DPRD/LK/XI/2009 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota. Pada Pasal 164 dinyatakan bahwa bupati menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang APBD paling lambat pada minggu pertama bulan Oktober tahun anggaran sebelumnya dari tahun yang direncanakan, sedangkan pengambilan keputusan oleh DPRD mengenai rancangan Peraturan Daerah tentang APBD selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran dilaksanakan. Tapi pada tahun 2011 kesepakatan antara DPRD dengan pemerintah daerah mengenai Rancangan Peraturan Daerah Tentang APBD baru ada pada tanggal 7 Januari 2011, padahal menurut Pasal 105 ayat (3) poin c Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, dengan tegas menyatakan bahwa persetujuan bersama antara kepala daerah dan DPRD terhadap rencana

⁸Pasal 111 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2006 jo Peraturan Menteri dalam Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2007 jo Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

⁹*Ibid.*, Pasal 116 ayat (1) dan ayat (2)

peraturan daerah tentang APBD ditandatangani oleh kepala daerah dan pimpinan DPRD paling lama satu bulan sebelum tahun anggaran berakhir. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2011 pada lampirannya juga menyatakan bahwa kesepakatan terhadap Ranperda APBD antara pemerintah daerah dengan DPRD paling lambat tanggal 30 November 2010.

Keterlambatan persetujuan bersama antara pemerintah daerah dengan DPRD mengenai Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD, secara tidak langsung mengakibatkan keterlambatan dalam penetapan APBD. Keterlambatan penetapan APBD menimbulkan kerugian bagi pemerintahan Kabupaten Lima Puluh Kota. Menurut Pasal 105A ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah disebutkan bahwa dalam hal penetapan APBD mengalami keterlambatan kepala daerah melaksanakan pengeluaran setiap bulan setinggi-tingginya sebesar seperduabelas APBD tahun anggaran sebelumnya, pada ayat (2) dinyatakan pengeluaran setinggi-tingginya dibatasi hanya untuk belanja bersifat tetap. Tentunya hal tersebut akan memberikan kerugian yang besar bagi pemerintahan Kabupaten Lima Puluh Kota. Adanya pembatasan pengeluaran yang hanya boleh dilakukan untuk belanja yang bersifat tetap bisa mengakibatkan kegiatan di daerah Kabupaten Lima Puluh Kota tidak terlaksana, bahkan pembangunan di Kabupaten Lima Puluh Kota bisa tertunda.

Berdasarkan latar belakang tersebut penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut mengenai pelaksanaan fungsi anggaran DPRD Kabupaten Lima Puluh Kota tahun 2011, serta kendala dalam melaksanakan fungsi anggaran dan upaya apa saja yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Lima Puluh Kota dalam menyelesaikan kendala tersebut. Hasil penelitian ini penulis tuangkan ke dalam sebuah karya ilmiah berbentuk skripsi dengan judul:

PELAKSANAAN FUNGSI ANGGARAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN LIMA PULUH KOTA TAHUN 2011

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah penelitian di atas, dapat dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelaksanaan fungsi anggaran DPRD Kabupaten Lima Puluh Kota pada tahun 2011?
2. Apakah kendala DPRD Kabupaten Lima Puluh Kota dalam melaksanakan fungsi anggaran?
3. Bagaimana upaya yang dilakukan DPRD Kabupaten Lima Puluh Kota untuk menyelesaikan kendala pelaksanaan fungsi anggaran?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian rumusan masalah di atas, adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengkaji bagaimana pelaksanaan fungsi anggaran DPRD Kabupaten Lima Puluh Kota.
2. Mengkaji kendala-kendala yang dihadapi oleh DPRD Kabupaten Lima Puluh Kota dalam melaksanakan fungsi anggaran.
3. Mengkaji upaya yang dilakukan DPRD Kabupaten Lima Puluh Kota untuk menyelesaikan kendala pelaksanaan fungsi anggaran.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya ilmu pengetahuan dan memberikan sumbangan pemikiran dalam ilmu hukum pada umumnya dan Hukum Tata Negara pada khususnya.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya referensi dan literatur dalam dunia perpustakaan tentang pelaksanaan fungsi anggaran DPRD.

2. Manfaat Praktis

Diharapkan penelitian ini dapat menjadi bahan masukan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota dan DPRD Kabupaten Lima Puluh Kota dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

E. Metode Penelitian

Untuk memperoleh data yang kongkret dan hasil yang diharapkan, maka penulisan proposal ini menggunakan metode-metode dalam penelitian, antara lain:

1. Metode Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan penelitian yang dipakai dalam penelitian ini adalah metode sosiologis normatif, yaitu suatu pendekatan masalah penelitian hukum dengan melihat norma hukum yang berlaku dan dihubungkan dengan fakta yang ada dalam masalah yang akan diteliti baik melalui perpustakaan maupun melalui peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tulisan ini.

2. Jenis data

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan data yang terdiri dari:

- a) Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari lapangan. Data primer ini penulis peroleh dari wawancara yang dilakukan dengan responden¹⁰.

b) Data Skunder

Data skunder diperoleh dari literatur melalui penelitian pustaka, yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.¹¹

1) Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat¹², yang terdiri atas:

1. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana terakhir dirubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah.
2. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana terakhir dirubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

¹⁰Zainudin Ali, 2010, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, Hlm.23.

¹¹Bambang Sunggono, 2011, *Metodelogi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hlm.113-114

¹²*Ibid.*

5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2010 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2011.
 6. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota Nomor 39/KPTS-DPRD/LK/XI/2009 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota
 7. Peraturan Bupati Lima Puluh Kota Nomor 12 Tahun 2010 Tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota Tahun 2011
- 2) Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya hasil penelitian, hasil karya ilmiah, buku-buku, dan lain-lain.¹³

3. Teknik pengumpulan data

Pengumpulan data adalah prosedur sistematika untuk memperoleh data yang diperlukan. Untuk mendapatkan data, keterangan dan fakta-fakta selengkap mungkin, maka penelitian menggunakan beberapa teknik pengumpulan data sebagai berikut:

- a) Studi Pustaka

¹³*Ibid.*

Yaitu mengumpulkan, mempelajari dan menyeleksi data-data yang diperoleh dari buku-buku, peraturan perundangan, serta bahan-bahan pustaka lainnya yang ada hubungan dengan penelitian ini.

b) Wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu yang dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancarai yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu.¹⁴ Dalam wawancara ini penulis akan mewawancarai Bapak Drh. Harmen, selaku wakil ketua DPRD Kabupaten Lima Puluh Kota.

4. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

a) Pengolahan Data

Data yang diperoleh dari penelitian akan diolah melalui proses editing. Proses editing ini dilakukan untuk meneliti kembali dan mengoreksi terhadap hasil penelitian sehingga menghasilkan kesimpulan.

b) Analisis Data

Analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja yang sesuai.¹⁵ Analisis data dalam penelitian ini adalah bersifat kualitatif. Analisis data kualitatif menurut Bogdan dan Biklen adalah upaya yang dilakukan dengan

¹⁴Lexy J. Moleong, 2005, *Metodelogi Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, hlm. 186.

¹⁵*Ibid*, hlm. 280.

jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi suatu yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.¹⁶

¹⁶*Ibid.*, hlm. 248.