

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Negara Indonesia merupakan Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik hal ini dapat dilihat dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam hal ini Negara menjalankan pemerintahan secara terpusat yakni dijalankan oleh Pemerintah (Pemerintah Pusat). Dalam menjalankan pemerintahan tentunya pemerintah tidak dapat menjalankan pemerintahan sendiri. Oleh karena itulah dalam hal pemerintahan, Pemerintah memberikan kewenangan kepada daerah untuk menjalankan pemerintahan di daerah guna tercipta penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Dalam sistim ini Pemerintah Daerah setempat diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, atau dengan istilah yang sudah lazim diberikan otonomi.<sup>1</sup>

Melihat kepada banyaknya jumlah warga negara maka pengawasan palaksanaan tugas aparatur negara oleh masyarakat perlu diwakilkan kepada suatu lembaga sebagai perwujudan keinginan rakyat, sebagai pelaksanaan dari nilai-nilai demokrasi. Lembaga yang mewakili suara dan keinginan dari warga negara tersebut adalah Dewan Perwakilan Rakyat Selanjutnya disingkat DPR

Sejalan dengan sarana kehidupan yang demokratis, dengan kedaulatan rakyat, maka masyarakat lebih muda dan akurat dalam mengawasi kepala daerah dalam menjalankan dan mengamban tugasnya sebagai kepala daerah maka perlu adanya suatu lembaga perwakilan rakyat yang dikenal dengan

---

<sup>1</sup> Budiyanto, *Dasar-Dasar Ilmu Tata Negara*, Erlangga, Jakarta, 2003, hlm. 99

nama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya disingkat dengan DPRD yang dapat mengawasi kinerja dari lembaga eksekutif.

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat di Daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintah daerah, dimana sebagai bagian dari pemerintah daerah DPRD memiliki tanggung jawab yang sama dengan pemerintah daerah dalam membentuk peraturan daerah untuk kesejahteraan rakyat dalam pelaksanaan era otonomi daerah, dimana tugas dan wewenang dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah sebagai berikut :<sup>2</sup>

1. Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat 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, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di 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 kepala pemerintah daerah terhadap rencana kerja sama internasional di daerah.
7. Memberikan persetujuan terhadap terhdap kerjasama internasional yang dilakukan oleh kepala pemerintah daerah.
8. Meminta laporan keterangan pertanggung jawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan yang pemerintah daerah.
9. Membentuk panitia pengawasan pemilihan kepala daerah.
10. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.
11. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

---

<sup>2</sup> Pasal 42 ayat (1) Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Berdasarkan tugas dan wewenang DPRD tersebut diatas diantaranya sebagai pengawasan pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang harus dilakukan oleh lembaga eksekutif di daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah, dimana pelaksanaan otonomi daerah merupakan amanat konstitusional, dalam hal ini didasarkan pada ketentuan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan:

“Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan”<sup>3</sup>

Otonomi daerah yang diberikan kepada daerah merupakan otonomi daerah yang luas, nyata dan tanggung jawab merupakan keleluasan yang diberikan kepada daerah dalam hal seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang diterapkan dengan peraturan pemerintah<sup>4</sup>. Pelaksanaan otonomi daerah ini didasarkan dengan asas desentralisasi, dimana dalam pelaksanaannya tidak terlepas dari permasalahan khusus mengenai pembiayaan.

Otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab akan terlaksananya secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintah diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan daerah yang cukup, hal ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

---

<sup>3</sup> Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945

<sup>4</sup> Muji Estiningsih, *Fungsi Pengawasan DPRD*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2005, hal. 1

Berdasarkan pendapatan daerah yang didapat melalui Pendapatan Asli Daerah dan dana perimbangan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara, maka pemerintah daerah berhak mengelolah dan membelanjakan untuk pembangunan daerah, dimana dalam pelaksanaan dana yang diperoleh tersebut harus didasarkan kepada peraturan daerah yang mengatur mengenai pendapatan dan penggunaan dana daerah. Peraturan tersebut merupakan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat dengan APBD.

Pelaksanaan APBD ini oleh pemerintah daerah akan mendapat pengawasan oleh komisi keuangan atau anggaran DPRD sebagai lembaga legislatif yang mempunyai kewenangan untuk menyetujui RanPerda untuk menjadi Peraturan Daerah, sehingga secara otomatis DPRD berwenang melakukan pengawasan pelaksanaan peraturan daerah tersebut.

Perlunya pengawasan terhadap penggunaan atau pelaksanaan APBD, karena APBD mempunyai fungsi sebagai berikut:<sup>5</sup>

1. Fungsi Otoritas, mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
2. Fungsi Perencanaan, mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
3. Fungsi Pengawasan, mengandung arti bahwa arti anggaran daerah menjadai pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan
4. Fungsi Alokasi, mengandung arti bahwa anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja/mengurangi pengangguran dan penborosan sumber daya serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.

---

<sup>5</sup> Nulan Darise, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, cetakan ke-2, 2007, hlm. 26

5. Fungsi Distribusi, mengandung arti bahwa kebijakan anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatuhan.
6. Fungsi Stabilitas, mengandung arti bahwa anggaran pemerintahan daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

Berdasarkan fungsi dari APBD tersebut akan dapat dikatakan APBD merupakan indikator mengenai berhasil atau tidaknya pembangunan daerah, sehingga dapat dikatakan perlunya pengawasan yang dilakukan oleh DPRD pada dasarnya bertujuan sebagai pemberi pengarah kepada pemerintahan untuk mengikuti rambu-rambu yang telah ditetapkan dalam APBD.

Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD dapat dilaksanakan dengan mengajukan hak nya sebagai DPRD yaitu mengajukan pertanyaan, interplasi, hak amandemen dan lain-lain, dimana hal ini merupakan pelaksanaan teori trias politika yang masa pemerintahan orde baru tidak dilaksanakan sepenuhnya. Dimana indonesia mengenai pembagian kekuasaan tidak pemisahan kekuasaan, pembagian kekuasaan ini dapat dilihat dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia pada masa pemerintahan Orde Baru dimana Presiden pimpinan lembaga kekuasaan eksekutif memiliki hak dan kewewenangan membuat peraturan perundang-undangan sebagai mana ditentukan dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan<sup>6</sup> :

“Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”

Merancang Undang-Undang dalam artian bahwa presiden sebagai pimpinan dari lembaga eksekutif yang menjalankan roda pemerintahan hanya

---

<sup>6</sup>Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945

berhak untuk mengajukan atau mengusulkan suatu rancangan peraturan perundang-undangan, dimana yang memiliki hak dan kewenangan pengesahan sehingga rancangan peraturan perundang-undangan tersebut dapat dilaksanakan oleh DPR.

Pengawasan kewenangan membentuk Undang-Undang dari sebelumnya di tangan presiden dan dialihkan kepada DPR merupakan langkah konstitusional untuk meletakkan secara tepat fungsi-fungsi negara sesuai bidang tugasnya masing-masing yakni DPR sebagai lembaga pembentuk undang-undang (kekuasaan legislatif) dan presiden sebagai lembaga pelaksana Undang-Undang (kekuasaan eksekutif).

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang tercakup dalam materi tentang Dewan Perwakilan Rakyat dimaksud untuk memberdayakan Dewan Perwakilan Rakyat dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga perwakilan yang dipilih oleh rakyat untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya.<sup>7</sup>

Sebagaimana kita ketahui kekuasaan eksekutif dalam menjalankan roda pemerintahan diperlukan dana yang cukup besar dan diperlukan pengaturan dari sumber dana dan penggunaan dari dana tersebut, jika didasarkan kepada ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menyatakan :

“Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang- Undang Dasar”

---

<sup>7</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Wali Pers, Jakarta, 2005, hlm. 168

Berdasarkan pasal di atas maka sumber maupun penggunaan dana (keuangan) oleh lembaga eksekutif dalam menjalankan roda pemerintahan memerlukan persetujuan dari DPR sebagai wakil dari rakyat sebagai pemilik kedaulatan, oleh sebab itu diperlukan suatu pengawasan oleh DPR dan DPRD terhadap penggunaan dana APBN/APBD.

Pengawasan yang dilakukan oleh lembaga DPRD sangat rentan terjadinya penyelewengan dari oknum anggota DPRD itu sendiri, hal ini dapat dilihat dari banyaknya anggota DPRD diperiksa karena ada dugaan terjadinya penyelewengan-penyelewengan dana APBD, salah satunya seperti pemeriksaan yang dilakukan oleh Kejaksaan Tinggi Riau terhadap anggota DPRD kabupaten kampar beberapa tahun yang lalu.<sup>8</sup>

Dilihat dari kasus yang ada pada tanggal 15 April 2013 Sekretariat Nasional Forum Indonesia Untuk Transparansi Anggaran (Seknas FITRA) bersama dengan Forum Indonesia Untuk Transparansi Anggaran Riau dan Koalisi Hak Rakyat atas APBD melakukan sidang gugatan ke Mahkamah Agung Republik Indonesia dengan agenda Penetapan Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2013 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Propinsi Riau tahun 2013 yang cacat hukum.<sup>9</sup>

DPRD sebagai lembaga yang mengawasi kinerja dari lembaga eksekutif memang menghadapi godaan yang besar, aturan kode etik DPRD melarang anggota DPR menerima imbalan sesuai aturan perundang-undangan

---

<sup>8</sup> M Taufik, Korupsi di Daerah Riau tersedia pada <http://info.korupsi.di.Riau.com>, Diakses tanggal 23 April 2013

<sup>9</sup> Jhond kany, Terdapat Masalah Pada APBD terdapat pada <http://APBD.Riau.bermasalah.com>, diakses tanggal 20 juni 2013

yang berlaku, bersama dengan hal ini harus dipatuhi karena merupakan wujud dari tekad DPRD untuk menangkai politik uang dan pengaruh kepentingan

Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap Pemerintahan Daerah merupakan pengawasan yang dilakukan oleh lembaga yang berada pada tingkat yang sama dan keberadaannya merupakan amanat dari seluruh rakyat, sehingga lembaga-lembaga tersebut mempunyai tujuan yang sama yaitu untuk menciptakan kemakmuran seluruh rakyat daerah.

Pengawasan yang dilakukan oleh lembaga legislatif daerah ini pada kenyataan pelaksanaannya di salah gunakan oleh oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab, sebagai mana telah dijabarkan diatas sebelumnya bahwa indikasi terjadinya tindak pidana korupsi terhadap pelaksanaan APBD oleh anggota DPRD kabupaten yang bersangkutan.

Kecendrungan terjadinya penyelewengan terhadap pelaksanaan APBD dua lembag yaitu eksekutif dan legislatif disebabkan karena begitu besarnya dana yang harus dikelola tersebut, maka diperlukan pengawasan yang sangat insentif dilakukan oleh DPRD terhadap penggunaan dana APBD agar tidak terjadinya penyelewengan seperti yang terjadi pada anggota DPRD kabupaten Kampar, mengenai mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap penggunaan dana APBD memerlukan prosedur tertentu, dalam hal ini rasa ingin tahu penulis untuk melakukan penelitian dengan judul penelitian “Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Terhadap Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Pada Dinas Perkebunan Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2012”



## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dari latar belakang yang telah dikemukakan di atas, dapat dikemukakan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kuantan Singingi terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah pada Dinas Perkebunan Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2012?
2. Apa saja faktor penghambat dalam pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kuantan Singingi terhadap Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Dinas Perkebunan Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2012 ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini secara umum bertujuan untuk memenuhi kewajiban sebagai mahasiswa Fakultas Hukum yang akan menyelesaikan pendidikan guna memperoleh gelar sarjana hukum, sedangkan jika dilihat dari rumusan masalah yang telah dikemukakan maka tujuan penulisan adalah :

1. Untuk mengetahui fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kuantan Singingi terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah pada Dinas perkebunan Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2012
2. Untuk faktor penghambat dalam pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kuantan Singingi terhadap Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Dinas Perkebunan Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2012

## **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

### **1. Manfaat Teoritis**

Secara teoritis mampu memberikan sumbangsih keilmuan bagi pembangunan dalam bidang hukum di Indonesia, khususnya Hukum Tata Negara.

### **2. Manfaat Praktis**

Secara praktis manfaat penulisan hukum ini memberikan sumbangan pemikiran dalam wacana tentang fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Kuantan Singingi terhadap sistem pelaksanaan APBD pada dinas Perkebunan Kabupaten Kuantan Singingi.

### **3. Menambah pengetahuan penulis tentang pengawasan yang dilakukan oleh DPRD sebagai wakil rakyat terhadap pelaksanaan APBD pada Dinas Perkebunan Kabupaten Kuantan Singigngi.**

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Metode Pendekatan**

Tipologi Penelitian yang digunakan dalam penulisan proposal skripsi ini adalah *Yuridis Sosiologis*,<sup>10</sup> yakni pendekatan yang mengutamakan segi sosiologis dari objek penelitian dimana peneliti akan mengumpulkan data dari observasi lapangan serta dengan

---

<sup>10</sup> Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI, Jakarta, 1991, hal. 6

melakukan penelitian kepustakaan sebagai pedoman untuk melakukan penelitian lapangan, baik berdasarkan buku-buku, materi perkuliahan, peraturan perundang-undangan, internet, jurnal ataupun surat kabar yang nantinya dapat dijadikan sebagai masukan dan bahan pertimbangan guna menyempurnakan penelitian ini dan dapat digunakan sebagai sumber data yang terkait dengan masalah dan penelitian ini.

## **2. Jenis dan Sumber Data**

Dalam penulisan ini sumber data yang digunakan adalah:

### **1. Data Primer**

Data yang diperoleh dari penelitian yang langsung dilakukan kelapangan yaitu ke lokasi objek penelitian, dengan menggunakan teknik wawancara langsung antara penulis dengan menggunakan teknik wawancara langsung antara penulis dengan DPRD baik pimpinan atau ketua-ketua komisi dan mendapatkan data dari aparat-aparat lain yang dapat membantu penulis dalam usaha menyelesaikan skripsi ini

### **2. Data Sekunder**

#### **1) Bahan Hukum Primer**

Bahan-bahan hukum yang mempelajari semua peraturan Perundang-undangan dan peraturan yang berhubungan dengan Dewan Perwakilan Daerah dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah diantaranya

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara
- c) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- d) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Musyawarah Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- e) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

## 2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan maupun petunjuk terhadap bahan hukum primer yang berasal dari:

- a) Buku
- b) Tulisan Ilmiah dan makalah
- c) Pendapat Para Ahli
- d) Hasil Penelitian Sebelumnya dan Seterusnya

## 3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum yang memberikan penjelasan maupun petunjuk terhadap bahan hukum primer maupun sekunder, diantaranya:

- a) Kamus Besar Bahasa Indonesia

### **3. Teknik Pengumpulan Data**

#### 1) Data Primer

Data yang diperoleh dari hasil penelitian secara langsung di lapangan

dengan cara :

##### *a. pengamatan*

Penulis mengadakan pengamatan secara langsung terhadap gejala-gejala yang kemudian dicatat secara sistematis

##### *b. Wawancara*

Penulis mengadakan wawancara langsung dengan Bapak Muhajelan Arwan, S.H., M.H Anggota DPRD Kabupaten Kuantan Singingi dan Bapak Miswadi, S.P., M.Si Kepala Dinas Perkebunan Kabupaten Kuantan Singingi.

#### 2) Data Sekunder

Bahan hukum yang dapat menunjang bahan hukum primer dan dapat membantu penulis dalam menganalisa dan memahami bahan hukum primer seperti : Literatur atau hasil penulisan yang berupa hasil penelitian, Peraturan Perundang-undangan, Buku-buku, Makalah, artikel dan rancangan undang-undang.

### **4. Pengolahan dan Analisis Data**

Pengolahan data dalam penulisan proposal ini akan dilakukan dengan cara *editing*, yakni meneliti kembali data itu

untuk mengetahui apakah catatan-catatan itu sudah cukup baik dan dapat segera disiapkan untuk keperluan proses berikutnya. Data dalam penelitian ini akan di analisa dengan metode kuantitatif, yaitu data-data yang diperoleh dari data sekunder dan hasil penelitian bukan dalam bentuk angka-angka serta akan di uraikan secara sistimatis dan logis menurut pola deduktif kemudian dijelaskan, dijabarkan dan diintegrasikan berdasarkan Hukum Tata Negara.