

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara kesatuan yang pemerintahannya tersusun dari dua tingkat yaitu pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Penyelenggaraan asas desentralisasi membawa akibat terselenggaranya pemerintahan otonom dan tugas pembantuan di daerah yang bersifat otonom. Di samping penyelenggaraan pemerintah daerah yang bersifat otonom di daerah terdapat pula pemerintahan yang bersifat administratif.

Dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom dan penyelenggaraan pemerintahan daerah administratif adalah Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 yang menyatakan:

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten/ Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dengan Undang-Undang”

Dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan sesuai

dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 10 ayat 2.

Pembentukan daerah harus mempertimbangkan berbagai faktor seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan, dan pertimbangan dari aspek sosial politik, sosial budaya, pertahanan dan keamanan serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya daerah dan diberikannya otonomi daerah. Oleh karenanya di daerah dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai badan legislatif daerah dan Pemerintah Daerah sebagai badan eksekutif daerah untuk bersama-sama menjalankan Pemerintahan Daerah.<sup>1</sup>

DPRD sebagai badan legislatif berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintahan Daerah. Berdasarkan ketentuan ini secara yuridis kedudukan DPRD sangat kuat dan setara dengan kekuasaan eksekutif (Pemerintahan Daerah) bahkan menempatkan DPRD sebagai aktor penting dalam proses pengambilan kebijakan publik di daerah.<sup>2</sup>

Kewenangan otonomi yang luas adalah keleluasaan daerah yang mencakup kewenangan seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dibidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal,

---

<sup>1</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm 21

<sup>2</sup> Affan Gaffar, *Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Di Massa Mendatang*, Insist Pers, Yogyakarta, 2000, hlm 37

agama serta kewenangan bidang lainya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.<sup>3</sup>

Dalam penyelenggaraan keleluasaan otonomi kewenangannya merupakan kewenangan yang utuh dan bulat, mulai dari perencanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi. Yang dimaksud dengan nyata adalah keleluasan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah dibidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab merupakan perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah. Pemberian keleluasaan kepada daerah untuk melakukan otonomi yang luas diharapkan dapat meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat menjadi lebih baik, mau mengembangkan kehidupan demokrasi, pemerataan, keadilan, serta pemeliharaan hubungan antara pusat dan daerah maupun antara daerah dengan daerah, sehingga akan terjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sehubungan dengan itu, diberlakukanlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah kemudian dikarenakan sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah Undang-Undang ini diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah kemudian dilakukan perubahan kedua yaitu Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008.

---

<sup>3</sup>Muji Estiningsih, 2005, fungsi pengawasan DPRD, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, hlm. 1

Penyelenggaraan pemerintahan daerah didasarkan pada asas desentralisasi, dekosentrasi, dan tugas pembantuan. Pengertian Desentralisasi berdasarkan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 Pasal 1 yaitu: "Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia".

Dengan dilaksanakannya otonomi daerah berarti daerah mempunyai kewenangan yang luas untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri sehingga desentralisasi kewenangan dibidang keuangan yang menjadi tanggung jawab pemerintahan daerah akan semakin meningkat cukup besar dibandingkan dengan sebelum dilaksanakannya otonomi daerah, sehingga diperlukan penyesuaian tata kelembagaan serta pola hubungan antar lembaga pengawasan dan pemeriksaan keuangan daerah.

Kelembagaan dan manajemen keuangan daerah adalah wujud dari pengelolaan keuangan daerah. Pengertian pengelolaan keuangan daerah itu sendiri ialah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan daerah sesuai kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi kegiatan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban<sup>4</sup>. Seluruh kegiatan tersebut tercakup dalam ruang lingkup manajemen atau administrasi keuangan daerah.

Dalam hal pengelolaan keuangan daerah, meskipun kepala daerah berwenang penuh dalam penyusunan dan pengelolaannya, tetapi harus melibatkan

---

<sup>4</sup> Muhamad Djumhana, SH, 2007, Pengantar Hukum Keuangan Daerah dan Himpunan peraturan Perundang-undangan di Bidang Keuangan Daerah, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung hlm 45.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Peran DPRD sebagai sebuah lembaga yang terbentuk dari proses politik memiliki wewenang untuk mengawasi pengelolaan keuangan daerah. Pengawasan merupakan tugas dan wewenang DPRD yang bersifat politisi (terhadap kebijakan) dan bukan merupakan pemeriksaan, sedangkan pemeriksaan merupakan fungsi dan tugas aparat pengawasan fungsional pemerintah.<sup>5</sup> Dalam pengawasan pengelolaan keuangan daerah DPRD memiliki kendala dan keterbatasan sumber daya manusia yang ahli dalam hal itu, kondisi itu menjadi hal yang sangat memprihatinkan apabila dewan keliru dalam memberikan penilaian terhadap kinerja eksekutif apalagi menyangkut pengelolaan keuangan daerah yang sangat rentan terhadap penyelewengan.

Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Inspektorat Daerah (dahulu Bawasda) yang merupakan lembaga intern yang membantu DPRD dalam pemeriksaan keuangan daerah. Peran kedua lembaga intern ini untuk mengantisipasi kelemahan ataupun kendala-kendala yang ada dalam pengawasan yang dilakukan oleh DPRD.

Pengawasan yang dilakukan pemerintah pusat hanya menekankan pada aspek pengawasan represif guna lebih memberi kebebasan kepada daerah otonom dalam mengambil keputusan, sehingga peran legislatif daerah dalam melaksanakan fungsi pengawasannya terhadap pelaksanaan pemerintah daerah dapat berjalan dengan baik.

---

<sup>5</sup> Muji Estiningsih, *op. cit.*, hlm 5

Fungsi pengawasan dalam pemerintahan sangat diperlukan karena dengan adanya pengawasan akan terciptanya suatu usaha untuk menjamin keserasian dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan antara pusat dan daerah selain itu juga untuk menjamin pemerintahan yang berdaya guna dan berhasil guna. Dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap APBD, DPRD dapat melakukan pengawasan preventif yaitu ketika penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan Daerah (RAPBD) dan pengawasan represif yaitu ketika pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah prosedur pengelolaan keuangan daerah ditetapkan kepala daerah sesuai Perda dan kepala daerah mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah kepada dewan.<sup>6</sup>

APBD merupakan bagian dari APBN yang diatur pelaksanaannya dalam peraturan perUndang-Undangan, seperti termuat dalam UUD 1945 Pasal 23 ayat (1) yang menyatakan bahwa: "APBN sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan Undang-Undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat"

Pemerintahan yang berjalan di pemerintahan Kabupaten Bantul merupakan salah satu contoh yang telah berjalan dengan baik. Hal ini terlihat dalam aspek kepemimpinan pemerintah daerah yang dinilai masyarakat memiliki wibawa dan mampu menjadi teladan bagi masyarakat. Selain itu, proses pembahasan APBD telah mulai dilakukan dengan lebih transparan dengan

---

<sup>6</sup> Abdul Halim, Ibnu Mujib, 2009, Problem desentralisasi dan Perimbangan Keuangan pemerintahan Pusat-Daerah, Sekolah Pascasarjana UGM, Yogyakarta, hlm.16.

melibatkan peran serta masyarakat melalui forum *multistakeholders*<sup>7</sup>. Hasil audit Badan Pengawas Daerah (Bawasda) telah mulai dilaporkan kepada masyarakat, namun proses tender masih belum dilakukan secara terbuka.<sup>8</sup>

Berikut ini adalah tabel APBD Kabupaten/Kota se DI Yogyakarta tahun Anggaran 2011 :

**Tabel. 1.1** APBD Kabupaten/Kota Se Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2011

Kabupaten/Kota	Pendapatan	Belanja	Surplus (Defisit)
Sleman	1.215.462.354.952,08	1.312.722.516.389,08	-97.260.161.437,00
Kota	972.451.197.247,56	1.014.849.164.103,56	-42.397.966.856,00
Bantul	876.238.032.019,26	915.099.801.219,26	-38.861.769.200,00
Gunung Kidul	752.931.276.931,44	796.264.187.953,44	-43.332.911.022,00
Kulon Progo	719.571.684.362,50	738.961.103.567,50	-19.389.419.205,00

Sumber : DPRD Propinsi DI Yogyakarta, 2011

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Bantul merupakan yang terbesar ketiga se-provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Bantul untuk tahun 2011 yang telah ditetapkan lebih awal dari tahun 2011 itu sendiri. Ini patut untuk ditiru karena antara legislatif dan eksekutif yang merupakan lembaga pengawas dan lembaga yang diawasi terjadi suatu kerja sama yang baik sehingga penetapan

<sup>7</sup> Hetifah Sj Sumarto, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*, Yayasan Obor, 2003

<sup>8</sup> <http://www.jurnalnet.com/konten.php?nama=BeritaUtama&topik=2&id=53>, diakses 3 Februari 2011 (jam 21.00).

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kabupaten Bantul tidak terlambat.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Bantul 2011 difokuskan atau diprioritaskan kepada 11 sektor pembangunan. Sebelas sektor pembangunan itu meliputi tata kelola pemerintahan yang empatik dan bertanggung jawab, pengentasan kemiskinan dan penanganan desa tertinggal, pendidikan, kesehatan, pertanian, industri kecil dan koperasi, perdagangan dan pasar tradisional, pariwisata, lingkungan hidup dan pengelolaan bencana, infrastruktur penataan ruang dan permukiman serta pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.<sup>9</sup>

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Bantul tahun 2011 mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya yakni, pendapatan Rp 876,236 miliar, belanja Rp 915,099 miliar dan defisit Rp 8,861 miliar. Pendapatan tahun sebelumnya sebesar Rp 829,471 miliar, belanja Rp 888,81 miliar dan defisit Rp 29,29 miliar.<sup>10</sup> Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) ini masih sesuai koridor Menteri Keuangan, ini disebabkan defisit anggaran tersebut masih dibawah angka maksimal yang ditetapkan yakni sebesar 3,5 persen. Sumber Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Bantul diperoleh dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) yakni dari sektor pajak yang merupakan sumbangan terbesar bagi APBD Bantul, sektor pariwisata, BUMD, retribusi daerah dan dari sektor lainnya.

<sup>9</sup> Bappeda Kabupaten Bantul, 2012

<sup>10</sup> <http://www.kompas.com/read/xml/2009/01/19/15581273/> Bantul peroleh tambahan. Rp.27.miliar, diakses minggu 3 Pebruari 2011 (jam 21.15).

Berikut ini dapat dilihat Tabel APBD Kabupaten Bantul untuk Tahun Anggaran 2011 yang ditetapkan DPRD bersama Bupati Bantul.

**Tabel. 1.2** APBD Kabupaten Bantul Tahun 2011

No	URAIAN	ANGGARAN
1	PENDAPATAN	876.238.032.019,26
1.1	Pendapatan Asli Daerah	90.300.689.851,00
1.2	Dana Perimbangan	683.087.342.168,26
1.3	Lain-lain Pendapatan Yang Syah	102.840.000.000,00
2	BELANJA	915.099.801.219,26
2.1	Belanja Langsung (Aparatur Daerah)	685,786,479.630,00
2.2	Belanja Tidak Langsung (Pelayanan Publik)	229,300.321.589,26
	SURPLUS (DEFISIT) ( A)	(38.861.769.200,00)
3	PEMBIAYAAN	
3.1	Penerimaan Daerah (B)	1.018.230.800,00
3.2	Pengeluaran Daerah (C)	30.000.000.000,00
	Surplus (Defisit) Pembiayaan	(38.861.769.200,00)

Sumber : DPRD Kabupaten Bantul 2011

Dalam melaksanakan APBD, Pemkab Bantul menganut prinsip transparansi dan akuntabilitas. Anggaran disusun berdasar asas keadilan dan kepatutan sehingga anggaran yang dikeluarkan diharapkan dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat.

Pemkab Bantul juga telah memiliki Perda tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang disusun berdasarkan UU No 17 Tahun 2003, UU No 25 tahun 2004

dan amanat Permendagri No 17 tahun 2006 dan Perda No 7 tahun 2008 yang merupakan revisi dari Perda tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah.<sup>11</sup>

Besarnya nilai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Bantul tersebut harus disertai dengan dilakukannya pengawasan yang sangat ketat, baik oleh pihak legislatif dalam hal ini DPRD Bantul yang mempunyai wewenang dalam pengawasan terhadap APBD baik itu yang bersifat preventif maupun represif, maupun oleh lembaga intern yang mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan seperti Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) serta Badan Inspektorat Daerah. Selain itu ada juga lembaga ekstern dalam melakukan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan Negara yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Selain lembaga-lembaga pengawasan diatas partisipasi masyarakat baik langsung maupun tidak langsung di Kabupaten Bantul dalam pengawasan terhadap APBD sangat diperlukan, ini dikarenakan dalam pelaksanaannya APBD tersebut diperuntukan untuk kesejahteraan masyarakat baik itu secara langsung maupun tidak langsung. Partisipasi masyarakat adalah akses masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, kontribusi terhadap upaya pembangunan, dan pemanfaatan hasil-hasil pembangunan.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> [http://www.republika.co.id/berita/38885/PAD\\_Bantul\\_Terbekas\\_di\\_DI\\_Yogya](http://www.republika.co.id/berita/38885/PAD_Bantul_Terbekas_di_DI_Yogya), diakses 3 Pebruari 2012 (jam 21.20).

<sup>12</sup> Puriyadi, 2007, Siasat Anggaran: posisi masyarakat dalam perumusan anggaran daerah, Lokus, Yogyakarta, hlm 43.

Partisipasi masyarakat tersebut dapat dilihat pada saat Perumusan APBD yakni melalui perwakilan tokoh-tokoh masyarakat atau ketua ormas maupun LSM lainnya dan partisipasi pada saat proses penganggaran yakni melalui *system hearing* dimana DPRD lebih pro aktif untuk mengundang publik bila ada proyek-proyek yang akan dibangun.

APBD adalah dokumen publik artinya publik dalam hal ini masyarakat berhak mempengaruhinya melalui DPRD, meski tidak terlibat dalam Tim Teknis Anggaran. Pengaruh publik tersebut tidak saja membuat pemerintah dan DPRD bisa memperoleh masukan dari masyarakat, namun merupakan bentuk keseriusan dari pemerintah dan DPRD dalam melaksanakan akuntabilitas publik, transparansi anggaran sekaligus menjadi suatu uji publik. Bentuk konsultasi yang dilakukan publik terhadap draft perencanaan dan pemanfaatan APBD bukan untuk mewujudkan persetujuan melainkan lebih mengarah dan mempengaruhi pada keputusan pengambil kebijakan.

Perubahan pola pengawasan dan pengendalian yang mendasar adalah keleluasaan pada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, maka diperlukan peningkatan peran DPRD dan masyarakat luas dalam pengawasan penyelenggaraan pemerintahan, karena nantinya kepala daerah bertanggung jawab kepada DPRD dan masyarakat.

Demikian halnya peranan DPRD sebagai pengawas terhadap APBD di daerah kabupaten Bantul merupakan bagian dalam pelaksanaan pemerintahan yang bersih dan aman dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Oleh karenanya peranan

pengawasan DPRD dalam bidang APBD dipandang sangat penting dalam memajukan daerah, pemerataan daerah dan tujuan terciptanya masyarakat yang makmur, aman dan sentosa. Karena pengawasan yang transparan, baik dan bertanggung jawab akan sangat menghindarkan dari kesalahan-kesalahan yang dapat merugikan pemerintah daerah dan tentunya masyarakat. Karena adanya monitoring yang baik dalam pelaksanaannya.

APBD Kabupaten Bantul tahun 2011 bukan tidak terdapat permasalahan dalam pelaksanaannya. Adanya permasalahan yang muncul terkait usulan anggaran bagi Persiba Bantul yang merupakan persatuan sepakbola wilayah Bantul dinilai tidak layak, menyusul klarifikasi yang dilakukan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) ke Tim Anggaran Pendapatan Daerah (TAPD). Dari proposal Persiba Rp 9 miliar, disetujui sebesar Rp 4,5 miliar. Sedangkan alokasi anggaran untuk pendidikan dari usulan sebesar Rp 1,5 miliar disetujui hanya sebesar Rp 500 juta, sedangkan bantuan kesehatan Rp 300 juta. Anggaran tersebut dinilai tidak relevan dari anggaran lainnya.

Sementara itu empat lembaga anti korupsi di Kabupaten Bantul menolak rencana Bupati melakukan penambahan anggaran untuk Persiba Bantul sebesar Rp 4,5 miliar dan pos anggaran KONI sebesar Rp 4,8 miliar. Empat lembaga itu adalah Masyarakat Transparansi Bantul (MTB), Gerakan Rakyat Bantul Berantas Korupsi(Gebrak), Bantul Corruption Watch (BCW), dan Perempuan Penggerak Ekonomi Rakyat (Pukat). Penolakan itu disampaikan melalui surat keberatan yang dilayangkan ke DPRD Bantul.

DPRD dalam menjalankan fungsinya seharusnya memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan pengendalian dan pengawasan terhadap jalannya roda pemerintahan di daerah<sup>13</sup>. Pengawasan oleh DPRD ini dimaksudkan agar pemerintah daerah dalam menjalankan roda pemerintahan di daerah berdasarkan prinsip otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan dan memperhatikan potensi dan keseragaman masyarakat serta perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Oleh karena itu dalam proses demokratisasi dan dalam suasana reformasi menuju pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah, pengefektifan peran dan fungsi DPRD sangat penting untuk dilakukan dengan cara peningkatan kualitas sumber daya manusia anggota DPRD, sehingga dalam melaksanakan fungsinya DPRD bisa memperhatikan dengan baik faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap APBD khususnya dan terkait fungsi yang lain. Segala sesuatu yang menjadi faktor pendukung harus dibina dan dipertahankan serta ditingkatkan, sedangkan faktor yang menghambat bisa diusahakan dicari jalan pemecahannya.

Pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap APBD kabupaten Bantul oleh DPRD saat ini masih terdapat kelemahan dan kesalahan yang terjadi dalam praktik pelaksanaannya. Hal ini dibuktikan dengan adanya penumpukan persoalan

---

<sup>13</sup> BN. Marbun, DPRD, *Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depan*, Erlangga, Jakarta, 1994, hlm.87

dalam DPRD, baik itu disebabkan oleh faktor intern maupun faktor ekstern, dalam hal ini masyarakat dan pihak yang terkait. Penyelesaian persoalan yang terjadi masih dikaitkan dengan persoalan politik. Berdasarkan latar belakang tersebut, peneliti ingin mengetahui lebih lanjut tentang pelaksanaan pengawasan APBD yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Bantul periode 2011 dan mengetahui apa yang menjadi faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan pengawasan DPRD terhadap APBD tahun anggaran 2011 Kabupaten Bantul. Berangkat dari paparan yang dikemukakan diatas, peneliti mengambil tema penelitian "PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) TERHADAP ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD) KABUPATEN BANTUL TAHUN ANGGARAN 2011".

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana telah diuraikan diatas, maka permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan pengawasan DPRD terhadap APBD Kabupaten Bantul tahun anggaran 2011 ?
2. Apa yang menjadi faktor pendukung dan faktor penghambat pelaksanaan pengawasan DPRD terhadap APBD tahun anggaran 2011 Kabupaten Bantul?

## **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan perumusan masalah yang disampaikan, maka penelitian ini bertujuan :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kabupaten Bantul.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap pengelolaan APBD di Kabupaten Bantul.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian yang berhubungan dengan fungsi pengawasan terhadap APBD di Kabupaten Bantul yaitu :

##### **1. Manfaat Teoritis**

Hasil penelitian tentang pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap pengelolaan APBD, diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pemerintahan pada umumnya, dan dapat menambah wawasan teori dibidang pengawasan keuangan negara pada khususnya.

##### **2. Manfaat Praktis**

- a. Diharapkan dapat memberi sumbang dan saran bagi DPRD Bantul, BPKP, Inspektorat Daerah dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap APBD Bantul, serta dapat berguna bagi masyarakat yang ikut berperan dalam mewujudkan pemerintahan yang baik di daerah.
- b. Sebagai pembanding dan pertimbangan dalam penelitian yang sejenis dimasa yang akan datang

## E. Kerangka Teori

### 1. Tinjauan Umum Pengawasan

#### a. Pengertian Pengawasan

Pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen untuk menjamin pelaksanaan kegiatan sesuai dengan kebijakan dan rencana yang telah ditetapkan serta memastikan tujuan dapat tercapai secara efektif dan efisien.

Menurut Admosudirdjo maksud dari pengawasan adalah keseluruhan daripada kegiatan yang membandingkan atau mengukur apa yang sedang atau sudah dilaksanakan dengan kriteria, norma-norma, standar atau rencana-rencana yang telah ditetapkan sebelumnya<sup>14</sup>. Pengawasan juga didefinisikan menurut Stoner dan Freeman sebagai proses untuk memastikan bahwa segala aktifitas yang terlaksana sesuai dengan apa yang telah direncanakan. Kemudian Terry juga berpendapat tentang pengertian pengawasan ini dan mengatakan bahwa : "Pengawasan berarti mendeterminasi apa yang dilaksanakan, maksudnya mengevaluasi prestasi kerja dan apabila perlu menerapkan tindakan- tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana"<sup>15</sup>. Jadi pengawasan dapat dianggap sebagai aktivitas untuk menemukan dan mengoreksi penyimpangan-

---

<sup>14</sup> Febriani, (2005:11)

<sup>15</sup> Winardi, (1986:395)

penyimpangan penting dalam hasil yang dicapai dari aktivitas-aktivitas yang direncanakan

Berangkat dari defenisi di atas terdapat kesamaan pengertian terhadap apa yang dimaksud pengawasan secara umum. Bahwa pengawasan adalah proses pengamatan atau serangkaian aktifitas memperhatikan bahkan melakukan evaluasi terhadap objek (kinerja, yang melingkupi standart, norma-norma, serta usaha memperbaiki) yang diawasi atau yang dijalankan untuk dipastikan sesuai dengan apa yang ditentukan sebelumnya serta diharapkan akan mengalami perbaikan pada proses dan tahapan selanjutnya dari hasil pengawasan.

b. Tujuan pengawasan

Sementara berkaitan dengan tujuan pengawasan, Situmorang dan Juhir mengatakan bahwa tujuan pengawasan<sup>16</sup> adalah :

1. Agar terciptanya aparat yang bersih dan berwibawa yang didukung oleh suatu sistem manajemen pemerintah yang berdaya guna (dan berhasil guna serta ditunjang oleh partisipasi masyarakat yang konstruksi dan terkendali dalam wujud pengawasan masyarakat (kontrol sosial) yang obyektif, sehat dan bertanggung jawab.
2. Agar terselenggaranya tertib administrasi di lingkungan aparat

---

<sup>16</sup> Situmorang dan Juhir (1994:26)

pemerintah, tumbuhnya disiplin kerja yang sehat.

3. Agar adanya keluasaan dalam melaksanakan tugas, fungsi atau kegiatan, tumbuhnya budaya malu dalam diri masing-masing aparat, rasa bersalah dan rasa berdosa yang lebih mendalam untuk berbuat hal-hal yang tercela terhadap masyarakat dan ajaran agama.

Sedangkan Rachman juga mengemukakan tentang maksud pengawasan<sup>17</sup>, yaitu:

1. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan
2. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu telah berjalan sesuai dengan instruksi serta prinsip-prinsip yang telah ditetapkan
3. Untuk mengetahui apakah kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalannya, sehingga dapat diadakan perubahan-perubahan untuk memperbaiki serta mencegah pengulangan kegiatan-kegiatan yang salah.
4. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan apakah dapat diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut, sehingga mendapat efisiensi yang lebih benar.

Dari ketiga pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa maksud pengawasan adalah untuk mengetahui dan menyimpulkan pelaksanaan kerja, hasil kerja, dan segala sesuatunya apakah sesuai dengan yang direncanakan atau tidak, apakah berjalan efisien dan

---

<sup>17</sup> Situmorang dan Juhir, (1994 : 22)

efektif atau tidak, serta mengukur tingkat kesalahan yang terjadi dan kesulitan atau gangguan yang ada, untuk diperbaiki ke arah yang lebih baik.

c. Prinsip-prinsip Pengawasan

Sedangkan prinsip-prinsip pengawasan yaitu :

- 1) Dapat tepat mencapai sasaran,
- 2) Fleksibel,
- 3) Dinamis,
- 4) Ekonomis,
- 5) Efisien,
- 6) Dapat dimengerti,
- 7) Dapat segera melaporkan penyimpangan,
- 8) Dapat menjamin diberlakukannya tindakan korektif

Bahwa mengamati lebih jernih tentang prinsip-prinsip pengawasan cukup diperlukan untuk menguatkan penilaian terhadap pengawasan dan capaiannya demi tindak lanjut yang akan dilakukan guna arah perbaikan.

## 2. Tinjauan Umum Fungsi DPRD

Dalam pasal 18 UUD 45 ditegaskan bahwa di daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan badan perwakilan daerah oleh karena di daerah pun pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Pasal tersebut merupakan landasan hukum untuk dibentuknya DPRD.

Hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi yang tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa peraturan daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra kerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai fungsi masing- masing sehingga antar kedua lembaga dapat membangun suatu hubungan kerja yang saling membangun dan mendukung.<sup>18</sup>

DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi yang sama, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.

Dalam Penjelasan Pasal 61 dan Pasal 77 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 dirumuskan bahwa yang dimaksud dengan fungsi legislasi adalah fungsi DPRD Provinsi untuk membentuk peraturan daerah provinsi bersama gubernur. Penjelasan mengenai yang dimaksud dengan fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD Provinsi untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah dan keputusan gubernur serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah. Rumusan penjelasan yang sama juga berlaku pada DPRD

---

<sup>18</sup> Dedi Supriadi Bratakusumah, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hlm 232

Kabupaten/Kota dalam penjelasan Pasal 77 dengan rumusan sebagai berikut :

huruf a

“Yang dimaksud dengan fungsi legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD Kabupaten/Kota untuk membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota”

huruf b

“Yang dimaksud dengan fungsi anggaran adalah fungsi DPRD Kabupaten/Kota bersama-sama dengan pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota”.

huruf c

“Yang dimaksud dengan fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD Kabupaten/Kota untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah dan keputusan bupati/walikota serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah”.

Dalam menjalankan peran perwakilan rakyat di daerah, anggota DPRD secara normatif adalah pelaku utama perumusan kebijakan publik di daerahnya. Untuk mengemban peran ini, DPRD sebagai pemegang kekuasaan legislatif harus bertanggung jawab untuk ikut menentukan isi kebijakan daerah serta memastikan bahwa kebijakan yang ditempuh pemerintah benar-benar kebijakan yang dikehendaki masyarakat di daerah.

#### a. Fungsi Legislasi

Fungsi legislasi merupakan suatu proses untuk mengakomodasi berbagai kepentingan para pihak (*stakeholders*) untuk menetapkan

bagaimana pembangunan di daerah akan dilaksanakan. Fungsi legislasi bermakna penting dalam beberapa hal berikut:

- 1) Menentukan arah pembangunan dan pemerintahan di daerah;
- 2) Dasar perumusan kebijakan publik di daerah;
- 3) Sebagai kontrak sosial di daerah;
- 4) Pendukung Pembentukan Perangkat Daerah dan Susunan Organisasi Perangkat Daerah.

Disamping itu, dalam menjalankan fungsi legislasi ini DPRD berperan pula sebagai *policy maker*, dan bukan *policy implementer* di daerah. Artinya, antara DPRD sebagai pejabat publik dengan masyarakat sebagai stakeholders, ada kontrak sosial yang dilandasi dengan *fiduciary duty*. Dengan demikian, *fiduciary duty* ini harus dijunjung tinggi dalam setiap proses fungsi legislasi.<sup>19</sup>

Dalam praktik dan realita saat ini, proyeksi *good public governance* pada fungsi legislasi saat ini masih membutuhkan banyak penataan dan transformasi ke arah yang lebih baik. Peningkatan performa tersebut dapat dilakukan antara lain dengan:

- 1) Peningkatan pemahaman tentang perencanaan dalam fungsi legislasi;
- 2) Optimalisasi anggota DPRD dalam mengakomodasi aspirasi *stakeholders*;

---

<sup>19</sup> Miriam Budiarmo, 1996, *Pengantar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hal. 182-183.

- 3) Ditumbuhkannya inisiatif DPRD dalam penyusunan Raperda;
- 4) Ditingkatkannya kemampuan analisis (kebijakan publik & hukum) dalam proses penyusunan Raperda;
- 5) Pemahaman yang lebih baik atas fungsi perwakilan dalam fungsi legislasi; dan lain-lain.

b. Fungsi Penganggaran

Fungsi penganggaran merupakan penyusunan dan penetapan anggaran pendapatan dan belanja daerah bersama-sama pemerintah daerah. Dalam menjalankan fungsi ini, DPRD harus terlibat secara aktif, proaktif, dan bukan reaktif dan sebagai legitimator usulan APBD ajuan pemerintah daerah;

Fungsi penganggaran ini perlu memperoleh perhatian penuh, mengingat makna pentingnya sebagai berikut :

- 1) APBD sebagai fungsi kebijakan fiskal (fungsi alokasi, fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi);
- 2) APBD sebagai fungsi investasi daerah;
- 3) APBD sebagai fungsi manajemen pemerintahan daerah (fungsi perencanaan, fungsi otorisasi, fungsi pengawasan).

c. Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen untuk menjamin pelaksanaan kegiatan sesuai dengan kebijakan dan rencana yang telah ditetapkan serta memastikan tujuan dapat tercapai

secara efektif dan efisien. Fungsi ketiga ini bermakna penting, baik bagi pemerintah daerah maupun pelaksana pengawasan. Bagi pemerintah daerah, fungsi pengawasan merupakan suatu mekanisme peringatan dini (*early warning system*), untuk mengawal pelaksanaan aktivitas mencapai tujuan dan sasaran. Sedangkan bagi pelaksana pengawasan, fungsi pengawasan ini merupakan tugas mulia untuk memberikan telaahan dan saran, berupa tindakan perbaikan. Disamping itu, pengawasan memiliki tujuan utama, antara lain:

1. Menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana;
2. Menjamin kemungkinan tindakan koreksi yang cepat dan tepat terhadap penyimpangan dan penyelewengan yang ditemukan;
3. Menumbuhkan motivasi, perbaikan, pengurangan, peniadaan penyimpangan;
4. Meyakinkan bahwa kinerja pemerintah daerah sedang atau telah mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

Namun demikian, praktik *good public governance* pada fungsi pengawasan saat ini masih membutuhkan beberapa *improvement* agar dapat mencapai tujuannya tersebut. Fungsi pengawasan dapat diselaraskan dengan tujuannya, antara lain dengan melakukan beberapa hal berikut:

1. Memaknai secara benar fungsi dan tujuan pengawasan, sehingga dapat menjadi mekanisme *check & balance* yang efektif;

2. Optimalisasi pengawasan agar dapat memberikan kontribusi yang diharapkan pada pengelolaan pemerintahan daerah;
3. Penyusunan agenda pengawasan DPRD;
4. Perumusan standar, sistem, dan prosedur baku pengawasan DPRD;
5. Dibuatnya mekanisme yang efisien untuk partisipasi masyarakat dalam proses pengawasan, dan saluran penyampaian informasi masyarakat dapat berfungsi efektif sebagai salah satu alat pengawasan.

### **3. Tinjauan Umum APBD**

#### **a. Pengertian APBD**

Dalam kamus ensklopedia Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. APBD ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Tahun anggaran APBD meliputi masa satu tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember.

Sementara pada pasal 16 Undang-undang No 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dijelaskan bahwa APBD merupakan wujud pengelolaan keuangan daerah yang ditetapkan setiap tahun dengan Peraturan Daerah. APBD terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan. Pendapatan daerah berasal dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah.

Sedangkan belanja daerah dirinci menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja. Sekilas penjelasannya, yaitu:

- Anggaran pendapatan, terdiri atas:
  - Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan penerimaan lain-lain
  - Bagian dana perimbangan, yang meliputi Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi
  - Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK)
  - Lain-lain pendapatan yang sah seperti dana hibah atau dana darurat.
- Anggaran belanja, yang digunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintahan di daerah. Baik yang meliputi belanja langsung maupun belanja tidak langsung.
- Pembiayaan, yaitu setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya.

Pada Pasal 17 dalam Undang-undang yang sama, bahwa APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan

pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Dan penyusunan rancangan APBD sebagaimana dimaksud dalam ayat sebelumnya berpedoman kepada rencana kerja pemerintah daerah dalam rangka tercapainya tujuan bernegara

b. Fungsi APBD

Dalam pasal 3 ayat 3 Undang-undang No 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara telah tertuang fungsi APBD yakni mempunyai fungsi alokasi, distribusi, stabilisasi, otorisasi, perencanaan, dan fungsi pengawasan. Sekilas dapat dijelaskan fungsi-fungsi APBD tersebut, yaitu :

1. Fungsi Alokasi dana dalam arti APBD diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja, mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, dan meningkatkan efisiensi dan efektifitas perekonomian.
2. Fungsi Distribusi dalam memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
3. Fungsi Stabilisasi ekonomi berarti APBD menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.
4. Fungsi Otorisasi berarti APBD menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang

bersangkutan

5. Fungsi Perencanaan yaitu APBD menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
6. Fungsi Pengawasan yaitu APBD menjadi pedoman untuk menilai kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

c. Karakteristik APBD

Dalam reformasi keuangan daerah perubahan ditandai dengan pelaksanaan otonomi daerah. Pelaksanaan otonomi daerah tersebut membawa dampak perubahan karakteristik APBD. Karakteristik APBD di era reformasi menurut Abdul Halim, MBA, Akt. Dalam bukunya "Akuntansi Sektor Publik Akuntansi Keuangan Daerah" adalah sebagai berikut:

- 1) Perhitungan APBD menjadi satu dengan pertanggungjawaban kepada daerah (pasal 38 PP No.108 Tahun 2000).
- 2) Bentuk laporan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran terdiri atas:
  - a) Laporan perhitungan APBD
  - b) Nota perhitungan APBD

- c) Laporan Aliran Kas
  - d) Neraca Daerah dilengkapi dengan penilaian kinerja berdasarkan tolak ukur Renstra (Pasal 38 PP No. 105 Tahun 2000).
- 3.) Pinjaman APBD tidak lagi termasuk kedalam pos pendapatan (yang menunjukkan hak pemerintah daerah), tetapi masuk kedalam pos penerimaan (yang belum tentu menjadi hak pemerintah daerah).
- 4.) Masyarakat termasuk dalam unsure penyusunan APBD disamping Pemda yang terdiri atas kepala daerah dan DPRD.
- 5.) Indikator kinerja Pemerintah Daerah tidak hanya mencakup :
- a) Perbandingan antara anggaran dengan realisasinya.
  - b) Perbandingan antara standar biaya dengan relisasinya.
  - c) Target dan persentase fisik proyek tetapi juga meliputi standar pelayanan yang diharapkan.
- 6.) Laporan pertanggungjawaban kepala daerah pada akhir tahun anggaran yang bentuknya adalah laporan perhitungan APBD dibahas oleh DPRD dan mengandung konsekuensi terhadap

masa jabatan kepala Daerah apabila dua kali ditolak oleh DPRD<sup>20</sup>.

d. Indikator Kinerja DPRD

Untuk dapat mempelajari kinerja suatu organisasi, harus diketahui ukuran keberhasilan untuk menilai kinerja tersebut. Sehingga indikator atau ukuran kinerja tersebut dapat merefleksikan tujuan dan misi organisasi yang bersangkutan. Dalam organisasi publik, kinerja organisasi publik dapat dikatakan berhasil apabila mampu mewujudkan tujuan dan misi dalam memenuhi kepentingan dan kebutuhan publik.

Penetapan indikator kinerja merupakan proses identifikasi dan klasifikasi indikator kinerja melalui sistem pengumpulan dan pengolahan data/informasi untuk menentukan capaian tingkat kinerja kegiatan/program. Penetapan indikator kinerja tersebut didasarkan pada kelompok masukan (*inputs*), keluaran (*outputs*), hasil (*outcomes*), manfaat (*benefits*) dan dampak (*impacts*). Indikator kinerja hendaknya : 1) spesifik dan jelas, 2) dapat diukur secara objektif baik yang bersifat kuantitatif dan kualitatif, 3) dapat dicapai, penting dan harus berguna untuk menunjukkan pencapaian keluaran, hasil, manfaat dan dampak, 4) harus cukup fleksibel dan sensitif

---

<sup>20</sup> *Op.cit*, 24

terhadap perubahan, dan 5) efektif yaitu dapat dikumpulkan, diolah dan dianalisis datanya secara efisien dan ekonomis.<sup>21</sup>

Menurut Darwin sebagaimana dikutip Joko Widodo, membedakan konsep pertanggungjawaban sebagai bentuk indikator kinerja menjadi tiga. Pertama, akuntabilitas (*accountability*), kedua, tanggungjawab (*responsibility*) dan ketiga responsivitas (*responsiveness*).<sup>22</sup>

Tanggungjawab (*responsibility*) merupakan konsep yang berkenaan dengan standar profesional dan kompetensi teknis yang dimiliki administrator (birokrasi publik) dalam menjalankan tugasnya. Administrasi negara dinilai baik apabila pelakunya memiliki standar profesionalisme atau kompetensi teknis yang tinggi. Sedangkan konsep responsivitas (*responsiveness*) merupakan pertanggungjawaban dari sisi yang menerima pelayanan (masyarakat). Seberapa jauh mereka melihat administrasi negara (birokrasi publik) bersikap tanggap (*responsive*) yang lebih tinggi terhadap apa yang menjadi permasalahan, kebutuhan, keluhan dan aspirasi mereka.

Pertanggungjawaban sebagai akuntabilitas (*accountability*) merupakan suatu istilah yang pada awalnya diterapkan untuk mengukur apakah dana publik telah digunakan secara tepat untuk

---

<sup>21</sup> LAN dan BPKP, 2000

<sup>22</sup> Loina Lalolo Krina P, 2003, Indikator & Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi & Partisipasi, BAPPENAS, Jakarta, hal. 16.

tujuan di mana dana publik tadi ditetapkan dan tidak digunakan secara ilegal.<sup>23</sup>

Perkembanganya akuntabilitas digunakan juga bagi pemerintah untuk melihat akuntabilitas efisiensi ekonomi program. Usaha-usaha tadi berusaha untuk mencari dan menemukan apakah ada penyimpangan staff atau tidak, tidak efisien apa tidak prosedur yang tidak diperlukan. Akuntabilitas menunjuk pada institusi tentang "*cheks and balance*" dalam sistem administrasi.

Mohamad Mahsun membedakan akuntabilitas dan responsibilitas, menurutnya keduanya merupakan hal yang saling berhubungan tetapi akuntabilitas lebih baik dan berbeda dengan akuntabilitas<sup>24</sup>. Akuntabilitas didasarkan pada catatan/laporan tertulis sedangkan responsibilitas didasarkan atas kebijaksanaan. Akuntabilitas merupakan sifat umum dari hubungan otoritasi asimetrik misalnya yang diawasi dengan yang mengawasi, agen dengan prinsipal atau antara yang mewakili dengan yang diwakili. Dari segi fokus dan cakupanya, responsibilitas lebih bersifat internal sedangkan akuntabilitas lebih bersifat eksternal.

Mohamad Mahsun juga membedakan akuntabilitas dalam arti sempit dan arti luas, akuntabilitas dalam pengertian yang sempit dapat dipahami sebagai bentuk pertanggungjawaban yang mengacu

---

<sup>23</sup> Taliziduhu Ndraha, 2003, *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 85

<sup>24</sup> Mohamad Mahsun, 2006, *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*, BPFE, Yogyakarta, hal. 84

pada siapa organisasi (atau pekerja individu) bertanggungjawab dan untuk apa organisasi bertanggungjawab. Sedang pengertian akuntabilitas dalam arti luas dapat dipahami sebagai kewajiban pihak pemegang amanah (agen) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah (principal) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut.

Menurut The Oxford Advance Learner's Dictionary sebagaimana dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara, akuntabilitas diartikan sebagai "*required or expected to give an explanation for one's action*" Akuntabilitas diperlukan atau diharapkan untuk meberikan penjelasan atas apa yang telah dilakukan. Dengan demikian akuntabilitas merupakan kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja atas tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban.

Miriam Budiarmo mendefinisikan akuntabilitas sebagai pertanggungjawaban pihak yang diberi kuasa mandat untuk memerintah kepada yang memberi mereka mandat. Akuntabilitas

bermakna pertanggungjawaban dengan menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah sehingga mengurangi penumpukan kekuasaan sekaligus menciptakan kondisi saling mengawasi.<sup>25</sup>

Sedang Sedarmayanti mendefinisikan sebagai sebagai suatu perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan melalui media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik.

Pengukuran kinerja merupakan alat manajemen untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas dalam suatu organisasi. Dalam hal ini pengukuran kinerja mempunyai dua makna yaitu pengukuran kinerja sendiri dan evaluasi kinerja, dimana kedua hal tersebut terlebih dahulu harus ditentukan tujuan dari suatu program secara jelas. Pengukuran kinerja merupakan jembatan antara perencanaan strategik dengan akuntabilitas sehingga suatu pemerintahan dapat dikatakan berhasil jika terdapat indikator-indikator atau ukuran-ukuran capaian yang mengarah pada pencapaian misi.

Teknik dan metode yang digunakan dalam menganalisis kinerja kegiatan dalam suatu organisasi yang pertama-tama dilakukan adalah dengan melihat sejauh mana adanya kesesuaian antara program dan

---

<sup>25</sup> Miriam Budiarmo, 1998, *Menggapai Kedaulatan Rakyat*, Mizan, Jakarta, hlm.78

kegiatan sebagaimana yang tertuang dalam perencanaan strategik dalam organisasi yang bersangkutan.

Pengukuran kinerja mencakup penetapan indikator kinerja dan penetapan capaian indikator kinerja yang ada pada suatu instansi pemerintah yang selanjutnya dievaluasi dengan cara menghitung nilai capaian kinerja dari pelaksanaan kegiatan/program/ kebijaksanaan yang telah ditetapkan.<sup>26</sup> Dengan kata lain tujuan dari suatu kebijakan dan program harus dapat dijelaskan agar sistem akuntabilitas dapat bermanfaat bagi pembuat kebijaksanaan pada saat mereka memutuskan untuk melakukan sesuatu yang bermanfaat bagi masyarakat.

## **F. Definisi Konsepsional**

Definisi konsep dalam penelitian digunakan untuk menggambarkan secara tepat tentang masalah atau fenomena yang hendak diteliti. Bahwa dalam penelitian ini, yang menjadi definisi konsep adalah :

### **1. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)**

Adalah sebuah Lembaga Perwakilan Rakyat di daerah yang terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum (Pemilu) yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum. DPRD juga berkedudukan sebagai

---

<sup>26</sup> LAN dan BPKP, 2000, hal. 8.

salah satu unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan (Undang Undang Susduk).

## 2. Pengawasan DPRD

Merupakan serangkaian aktifitas dengan kewenangan yang dimiliki, baik secara politik maupun administratif untuk mengawasi jalannya agenda pemerintah (eksekutif) yang diawasi.

## 3. Pelaksanaan APBD

Merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda)<sup>27</sup>

## G. Definisi Operasional

1. Indikator kinerja DPRD dalam pengawasan APBD :
  - a. *Responsibilitas (responsibility)* merupakan konsep yang berkenaan dengan standar profesional dan kompetensi teknis yang dimiliki administrator (birokrasi publik) dalam menjalankan tugasnya.

---

<sup>27</sup> Halim , (2004:24)

- b. Responsivitas yaitu kemampuan DPRD untuk menampung dan memenuhi aspirasi kebutuhan masyarakat dalam kebijakan yang dihasilkan.
  - c. Akuntabilitas yaitu seberapa besar pengawasan DPRD terhadap APBD yang dihasilkan, konsisten dengan kehendak masyarakat dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi dalam pelaksanaan pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan APBD.

a. Faktor Pendukung

Meliputi faktor regulasi/peraturan perundang-undangan yang telah mengatur mekanisme pelaksanaan fungsi pengawasan, keterbukaan dan kerjasama eksekutif dan legislatif, kerjasama legislatif dengan masyarakat

b. Faktor Penghambat :

Terdiri dari Faktor Internal yaitu sumber daya manusia, keahlian atau kompetensi anggota Dewan, keterbatasan anggaran. Untuk faktor eksternal meliputi mekanisme perekrutan anggota Dewan.

## H. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian yang dilakukan adalah deskriptif kualitatif. Bogdan dan Tailor memberikan pengertian tentang teknik penelitian kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.<sup>28</sup>

### 2. Unit Analisa

Dalam melakukan penelitian ini yang menjadi Obyek Penelitian adalah DPRD Kabupaten Bantul.

### 3. Informan Penelitian

Adapun informan dalam penelitian ini yang terdiri dari ;

- a. Ketua DPRD Kabupaten Bantul
- b. Tim Anggaran pemerintah Daerah (TAPD)
- c. Badan Anggaran DPRD Kabupaten Bantul

### 4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian lapangan dalam penelitian ini dilakukan melalui teknik pengumpulan data adalah sebagai berikut:

---

<sup>28</sup> Lexy. Moleong, 2000. Metodologi Penelitian Kualitatif. Bandung : PT Remaja Rosda Karya. hlm. 3.

- a. Wawancara (*interview*), merupakan pedoman wawancara yang digunakan peneliti untuk melakukan tanya jawab berkaitan dengan penelitian yang dilakukan. Ada beberapa nara sumber dalam wawancara ini antara lain; Ketua DPRD Kabupaten Bantul Ibu Tustiyani SH , Wakil Ketua I DPRD Bantul Suratun , Bapak Subidi selaku wakil Ketua II DPRD yang juga anggota Badan Musyawarah dan Badan Anggaran DPRD , Agung Laksmono, S Si selaku anggota Badan Musyawarah, dan Bapak Agus Subagyo dari Komisi C DPRD Kabupaten Bantul , serta Drs. Aslam Ridho, Anggota Fraksi Karya Bangsa .
- b. Studi Pustaka (*Documentation Study*), peneliti mengumpulkan data sekunder dari buku, peraturan, laporan yang berhubungan dengan penelitian<sup>29</sup>. Data yang diambil antara lain: profil Kabupaten Bantul, data anggota DPRD 2009-2014.

## 5. Analisis Data

Peneliti dalam menganalisa data menggunakan data kualitatif dengan sifat deskriptif analisis yaitu dengan cara pengumpulan data kemudian data tersebut dianalisa dari awal hingga akhir penelitian menggunakan cara:

- a. Reduksi data

---

<sup>29</sup> Sigit, (2003:234)

Data yang diperoleh ditulis dalam bentuk uraian yang telah direduksi atau dirangkum dengan memilih halaman mana yang pokok atau penting.

b. Display data

Agar dapat menguasai data penelitian dengan baik, data-data tersebut perlu dibuat matriks, grafik agar dicapai gambaran keseluruhan.

c. Kesimpulan

Upaya penarikan kesimpulan dilakukan peneliti secara terus menerus dari permulaan pengumpulan data, mendefinisikan obyek, mencatat keteraturan pola, penjelasan-penjelasan, konfigurasi yang memungkinkan, serta hubungan sebab akibatnya. Penarikan kesimpulan dimulai dari hal yang masih belum jelas, sampai meningkat menjadi lebih rinci.

## **I. Sistematika Penulisan**

### **BAB I : Pendahuluan**

Bab ini meliputi latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, defenisi konsep, defenisi operasional, dan sistematika penulisan.

### **BAB II : Deskripsi Lokasi Penelitian**

Bab ini mengurai tentang gambaran atau karakteristik lokasi penelitian, berupa sejarah singkat serta hal-hal yang melengkapi gambaran lokasi penelitian.

### **BAB III : Hasil Penelitian**

Bab ini mengurai hasil penelitian yang diperoleh dari lapangan selama penelitian berlangsung untuk mendapatkan jawaban atas rumusan masalah.

### **BAB IV: Penutup**

Bab ini memuat kesimpulan penelitian dari hasil penelitian yang dilakukan dan memuat saran-saran yang dianggap perlu sebagai bahan pertimbangan dalam penelitian tersebut.