

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Awal tahun 2001, telah dicanangkan oleh Pemerintah sebagai dimulainya babak baru dalam tata pemerintahan, dengan dijalankannya Otonomi Daerah yang lebih menawarkan sejumlah permasalahan sekaligus alternatif jawaban di tengah situasi krisis dan ketidakpastian yang dihadapi oleh bangsa Indonesia.

#### I. Widarta mengatakan bahwa:

“Otonomi daerah adalah jawaban atas kebutuhan pengakuan pluralitas masyarakat. Dengan memaksudkan diri untuk meningkatkan pelayanan masyarakat, terutama agar lebih sesuai dengan apa yang dikehendaki oleh rakyat. Ciri penting dari kebijakan Otonomi Daerah saat ini adalah ditetapkannya Badan Legislatif Daerah dalam posisi strategis. Bila pada kebijakan lama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka pada kebijakan baru Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki posisi penting, sesuai dengan Pasal 16 ayat (1) dan (2), yaitu : Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga perwakilan rakyat di Daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah” (I Widarta, 2001).

Dengan dilaksanakannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang selain membagi kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, juga ada pembagian yang jelas antara kewenangan Kepala Daerah yang memimpin badan eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang bergerak di bidang legislatif. Menurut Josef Riwu Kaho bahwa, “Tugas pokok Kepala Daerah sebagai pelaksana kebijakan Daerah atau administrator, sedangkan tugas pokok Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah menetapkan kebijaksanaan Daerah. Kebijaksanaan itu diwujudkan dalam bentuk Peraturan Daerah maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Josef Riwu Kaho, 2001).

Ada hal-hal yang perlu di perhatikan di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut, bahwa kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga legislatif daerah adalah sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Dengan kedudukan sejajar itu diharapkan terjadinya kerjasama yang harmonis di dalam mewujudkan pemerintahan yang berdaya guna, demokratis dan terpercaya.

Untuk terjadinya kerjasama yang harmonis itu diperlukan Sumber Daya Manusia (SDM) yang memadai di dalam kedua lembaga tersebut. Sesuai dengan pendapat Novel Ali di harian Suara Karya bahwa, perlu pula dilaksanakan penyiapan sumber daya manusia (SDM), dan peningkatan kinerja di kalangan eksekutif, legislatif, dan juga yudikatif. Ini merupakan prasyarat mutlak perwujudan pemerintahan otonom, sesuai Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Tanpa penyiapan SDM dan peningkatan profesionalisme mereka yang bergerak di bidang eksekutif, legislatif maupun yudikatif di Kabupaten/Kota, omong kosong desentralisasi kekuasaan pemerintah negara ke daerah (otonomi daerah) akan benar-benar bisa direalisasikan (Novel Ali, 2000).

Pasal 18 (e) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatakan bahwa: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bersama dengan Gubernur, Bupati, Walikota menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) adalah suatu rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dinyatakan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) ditetapkan dengan peraturan daerah selambat-lambatnya satu bulan setelah ditetapkannya Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) ditetapkan dengan Peraturan Daerah selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan sebelum tahun anggaran

berakhir, sedangkan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) ditetapkan dengan Peraturan Daerah selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan setelah berakhirnya anggaran yang bersangkutan.

Terkait dengan pengaturan keuangan daerah ini, Pasal 86 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatakan bahwa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah disampaikan kepada Gubernur bagi pemerintah kabupaten/kota dan kepada presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi Pemerintah untuk diketahui.

Dalam hal ini Raksaka Mahi mengatakan bahwa, Persoalan pembagian urusan menjadi pembagian uang ini sangatlah penting dalam mewujudkan keberhasilan otonomi daerah. Dalam proyek percontohan otonomi daerah yang meliputi 26 Dati II pada tahun 1993 yang lalu, ditemukan bahwa urusan yang diserahkan kepada daerah tergolong cukup banyak, tetapi tidak diikuti dengan pelimpahan keuangan. Ini berakibat bahwa sebagian besar Dati II percontohan otonomi mengalami kesulitan dalam melaksanakan urusan-urusan yang didaerahkan (Raksaka Mahi, 2000).

Pentingnya posisi keuangan daerah dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah ini agar Daerah dapat mengurus rumah tangganya dengan baik. Tugas ini tertuang dalam Pasal 78 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa, penyelenggaraan tugas pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dibiayai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), oleh karena itu kepada daerah diwajibkan untuk menggali segala sumber keuangan sendiri berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku.

Daerah dapat menggunakan sumber pembiayaannya sebagai yang dimaksud dengan Pasal 79 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa, sumber pendapatan daerah terdiri atas :

(1) Pendapatan Asli Daerah

- hasil pajak daerah
- hasil retribusi daerah
- hasil perusahaan milik Daerah dan hasil pengelolaan
- kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan
- lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah;

(2) Dana Perimbangan;

(3) Pinjaman Daerah; dan

(4) lain-lain pendapatan Daerah yang sah.

Dengan diberlakukannya otonomi yang luas, maka pemerintah daerah diberi wewenang untuk menggali sumber keuangannya sesuai dengan kemampuan antara pusat dan daerah. Pemerintah pusat dapat merencanakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam menyelenggarakan urusan rumah tangganya tanpa memerlukan pengesahan dari pemerintah pusat.

Pertanggung jawaban Kepala Daerah dalam menyampaikan laporan keuangan daerahnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berisikan mengenai pengelolaan keuangan daerah serta kinerja keuangan daerah dari efisiensi dan efektifitas yang dinyatakan dalam suatu bentuk laporan dan dalam dokumen daerah, agar dapat diketahui oleh masyarakat sehingga terwujud keterbukaan dalam pengelolaan keuangan daerah.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam sidang pleno terbuka dapat menerima atau menolak laporan tersebut dengan meminta untuk menyempurnakan laporan tersebut, jika Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menolak laporan tersebut harus disertai dengan alasannya. Proses

selanjutnya terhadap penolakan ini mengikuti mekanisme undang-undang tentang pemerintah daerah.

Hal ini menunjukkan adanya kedaulatan rakyat, karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga wakil rakyat mempunyai kedudukan yang lebih kuat dari pada Pemerintah Daerah, yaitu dengan adanya proses permintaan pertanggungjawaban keuangan daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kepada Pemerintah Daerah. Apalagi dalam menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) harus mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasar pada uraian di atas maka penelitian ini akan mengambil permasalahan di seputar pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terhadap penyelenggaraan keuangan daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta dengan mengacu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mana permasalahan tersebut dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam hal Mekanisme Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Daerah Istimewa Yogyakarta dalam bidang penyelenggaraan keuangan daerah ?
2. Hambatan-hambatan apa saja yang dihadapi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan keuangan daerah dan bagaimana cara mengatasinya?

## **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terhadap Pemerintah Daerah khususnya di dibidang penyelenggaraan keuangan daerah. Secara spesifik adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bagaimana mekanisme pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang otonomi daerah dalam menjalankan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terhadap Pemerintah Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui hambatan-hambatan yang dihadapi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terhadap penyelenggaraan pemerintahan khususnya dibidang penyelenggaraan keuangan daerah dan langkah-langkah yang akan diambil di dalam mengantisipasi hambatan-hambatan yang terjadi di dalam penyelenggaraan keuangan daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta.

#### D. Kegunaan Penelitian

1. Setelah penulisan laporan penelitian diharapkan hasil penelitian ini dapat berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan khususnya dalam perkembangan ilmu hukum
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dipakai sebagai bahan rujukan bagi pemerintah daerah dalam hal pengawasan yang efektif dan efisien bagi setiap anggota DPRD dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawas di bidang keuangan daerah.