

**FUNGSI DPRD DALAM PENGAWASAN PELAKSANAAN
ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH
DI KOTA PADANG PANJANG**

Tesis

**Disusun dalam rangka memenuhi persyaratan
Menyelesaikan Program Magister Ilmu Hukum**



OLEH

YUNELITA KAHAR SH

NIM B4A004057

Program Kajian Hukum Tata Negara

Pembimbing :

Prof. DR. Moempoeni Moelatingsih SH

NIP. 130 324 140

**PROGRAM PASCA SARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO**

SEMARANG

2005

LPT-PUSTAK-UNDIP
No. Daft: 4632/7/MIH/CJ..
Tgl. : 6-9-06

Halaman Pengesahan

**FUNGSI DPRD DALAM PENGAWASAN PELAKSANAAN
ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH
DI KOTA PADANG PANJANG**

Oleh :

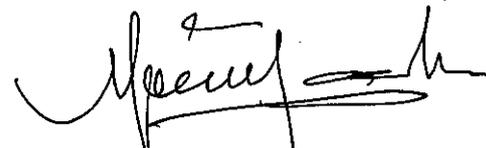
YUNELITA KAHAR, SH
NIM. B4A 004 057
Program Kajian Hukum Tata Negara

Dipertahankan dihadapan Dewan Penguji
Pada tanggal : 20 Desember 2005

Tesis ini telah diterima sebagai persyaratan untuk
Memperoleh Gelar Magister Ilmu Hukum

Mengetahui :

Pembimbing,



Prof. DR. Moempoeni Moelatingsih, SH
NIP. 130 324 140



Metua Program
Magister Ilmu Hukum

Prof. DR. Barda Nawawi Arief, SH
NIP. 130 350 519

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji dan syukur kepada Allah SWT yang telah memberikan kesempatan kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir (tesis) pada Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Diponegoro (UNDIP) Semarang, dan Shalawat beserta salam tidak lupa kita kirimkan untuk arwah junjungan kita nabi besar Muhammad SAW yang telah mewariskan dua pedoman dan pegangan hidup, yaitu al-qur'an dan sunnah-nya. insya allah, apabila kita senantiasa berpegang teguh kepada kedua pedoman tersebut, kita akan selamat hidup di dunia dan bahagia di akhirat kelak.

Fungsi Pengawasan adalah salah satu dari tiga fungsi DPRD selain fungsi legislasi dan anggaran. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat yang memperjuangkan kepentingan dan aspirasi publik harus mampu menjalankan fungsi pengawasannya secara optimal, terlebih dalam pengawasan pelaksanaan APBD. Banyak prasangka negatif mengenai kapabilitas dan kinerja para wakil rakyat kita, namun yang ingin digali secara objektif dalam penulisan ini adalah sejauh mana DPRD Kota Padang Panjang mengemban tugas mengawasi pelaksanaan APBD sebagai dana publik, sehingga penulis mengambil judul tesis Fungsi DPRD dalam pengawasan terhadap pelaksanaan APBD di Kota Padang Panjang.

Dalam menyelesaikan penulisan ini penulis menyadari bahwa telah banyak memperoleh dukungan dari berbagai pihak, oleh karena itu pada kesempatan ini perkenankanlah penulis menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Walikota Kota Padang yang atas kebijakannya telah memberi kesempatan pada penulis untuk mengikuti kuliah Magister Ilmu Hukum di Undip Semarang.
2. Bapak Wakil Walikota Kota Padang Panjang yang banyak memberi dorongan pada penulis untuk dapat melaksanakan tanggungjawab yang telah diembankan pada penulis agar dapat dilaksanakan dengan baik.
3. Bapak Sekretaris Daerah, Asisten dan seluruh jajaran Pemda Kota Padang Panjang, yang telah memberikan semangat dan dorongan pada penulis untuk mengikuti perkuliahan Magister Ilmu Hukum Di Undip Semarang.
4. Ibu Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kota Padang Panjang, yang telah memberikan kesempatan pada penulis untuk mengikuti S2 di Undip Semarang.
5. Bapak Prof. Dr. Barda Nawawi Arif, SH selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Undip Semarang, yang telah memberikan kesempatan untuk mengikuti Program Magister Ilmu Hukum serta masukan dan bimbingan yang merupakan salah satu persyaratan penyelesaian studi.
6. Ibu Prof. Dr. Moempoeni Moelatingsih, SH yang telah bersedia membimbing penulisan ini, yang dengan sabar telah memberikan bimbingan, arahan dan dukungan yang begitu besar dari awal sampai selesainya penulisan tesis ini.
7. Ibu Ani Purwanti, SH. Mhum selaku Sekretaris S2 Ilmu Hukum, yang telah banyak membantu penulis dalam memberikan masukan dan arahan untuk penyelesaian tesis ini.
8. Bapak/Ibu dosen Program Studi Ilmu Hukum Undip Semarang yang telah memberikan bekal pendidikan dan ilmu pengetahuan kepada penulis.

9. Bapak Ketua DPRD Kota Padang Panjang, yang telah memberi kesempatan pada penulis untuk melakukan penelitian di Kantor DPRD Kota Padang Panjang
10. Bapak Sekretaris Dewan DPRD Kota Padang Panjang yang telah memberikan kesempatan pada penulis untuk melakukan penelitian di DPRD Kota Padang Panjang.
11. Bapak Desfa Refindo, SH yang telah memberikan masukan dan data yang dibutuhkan dalam penulisan ini.
12. Bapak/ibuk para karyawan DPRD Kota Padang Panjang serta semua anggota DPRD, yang juga telah membantu penulis dalam memberikan data dan informasi atas bahan yang penulis butuhkan.
13. Ibunda tercinta serta semua Kakak-kakak dan Adik-adik, ponaan, cucunda tersayang yang telah memberikan dorongan, baik moril maupun materil pada penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
14. Teristimewa buat Bapak dan kakakku yang telah tiada, yang dapat mendorong semangat dan inspirasi dalam membuat tesis ini.
15. Sahabat-sahabat penulis yang di Kota Padang Panjang terutama, adinda Nova Vidya, Erwina Aggreni, Welda Yusar, Dwiratilova dan seluruh rekan-rekan yang tidak dapat disebutkan satu persatu, yang telah banyak membantu penulis dalam semua urusan dalam menyelesaikan S2 di Undip Semarang.
16. Sahabat-sahabat penulis yang di Semarang, terutama adinda tercinta Aniek Kurnia W. , Dona Widhasmara P, dan adik-adik Kos Pleburan 32 Semarang, dan seluruh rekan-rekan yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah banyak membantu dalam menyelesaikan S2 di Undip Semarang.

17. Sahabat-sahabat penulis dalam perkuliahan yang telah banyak membantu baik dukungan dan semangat dalam mengikuti dan menyelesaikan penulisan ini.

Akhir kata, penulis menyadari bahwa tulisan ini masih sangat jauh dari kesempurnaan sehingga kritik dan saran yang bersifat konstruktif demi kesempurnaan tulisan ini, dan penulis berharap semoga tulisan ini dapat bermanfaat bagi siapa saja yang membutuhkan.

Semarang, 25 Desember 2005

Penulis

ABSTRAK

Dalam era otonomi daerah saat ini, ada beban berat yang ditumpukan kepada pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai ujung tombak pelaksanaan otonomi daerah, beban itu adalah upaya mensejahterakan, menyerap dan menjalankan harapan dan keinginan masyarakat serta membingkai perilaku dan aktifitas pejabat daerah dalam sebuah peraturan yang sesuai dengan koridor hukum. Kebijakan desentralisasi merupakan bagian dari kebijakan demokrasi pemerintahan, karena itu penguatan fungsi pengawasan DPRD, baik dalam proses legislasi dan pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah perlu dilakukan. Dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 telah ditetapkan posisi DPRD sejajar dan menjadi mitra dengan pemerintahan daerah.

Salah satu fungsi DPRD adalah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan APBD yang merupakan wujud penterjemahan kebijakan, komitmen-komitmen politik dan prioritas dalam memutuskan kemana uang daerah harus dibelanjakan dan dari mana dana mesti dikumpulkan. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat yang terlembagakan secara formal adalah penyuar kebutuhan rakyat, menjadi sangat penting adanya pengawasan akan pelaksanaan anggaran, yang dalam tesis ini adalah APBD Kota Padang Panjang yang memperoleh legitimasi rakyat melalui pemilu menjadi tumpuan masyarakat untuk menyampaikan aspirasi publik dalam tatanan kebijakan.

Dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan APBD, DPRD membutuhkan adanya pedoman yang jelas mengenai bentuk dan prosedur yang diatur dengan peraturan daerah. Hal ini sesuai dengan yang disyaratkan dalam Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 mengenai Pedoman, pengurusan pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah serta tata cara penyusunan APBD, pelaksanaan tata usaha keuangan daerah dan penyusunan perhitungan APBD.

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

Kata Kunci : Fungsi Pengawasan DPRD

ABSTRACT

In today's province autonomy, there is a heavy burden for the province administration and Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD)/ Assembly at Provincial Level as the executor of province autonomy, the burdens are to apply welfare, to absorb and to fulfill the people expectations and dreams and to control the province administration official activities and behaviors based on the law corridor regulation. Decentralization policy is apart of the government democracy policy. Thus, the DPRD surveillance function on legislation and surveillance process on the process of province government administration has to be done. In the Regulation Number 22 Year 1999 that has been modified by the Regulation Number 32 Year 2004; the position of DPRD is equal with the province government.

One of DPRD function is to watch the execution of APBD/ Regional Budget as the form of the policy, the political commitments and priorities on the decision of the application and the collection of the regional budget. DPRD as the formal people's council has a responsibility to represent people's needs. This thesis discusses about APBD of Padang Panjang City that has the people's legitimacy through the public election, as the public supporter to represent their aspirations.

In the process of APBD execution surveillance, DPRD needs the clear manual on the province regulation form and procedure. It fulfills the condition of Kepmendagri/ Secretary of the Interior Sentence Number 29 Year 2002 on Manual, responsibility management and the regional budget surveillance, and the arrangement of APBD, the execution of regional budget administration and the management of APBD estimation.

Nowadays, DPRD of Padang Panjang City has not had the regulation on the manual of the surveillance, on the other hand, the weakness of the capacity and commitment of the DPRD members raise to be a new problem on the application of the surveillance function, thus, it causes the opportunity of doing coalition, corruption, and nepotism.

Key Words: DPRD Surveillance Function

DAFTAR ISI

	Hal.
Halaman Judul	i
Halaman Pengesahan	ii
Kata Pengantar	iii
Abstrak	vii
Abstract	viii
Daftar Isi	ix
BAB I	
PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan	8
C. Tujuan Penelitian	9
D. Manfaat Penelitian	9
E. Kerangka Teori	10
F. Metode Penelitian.....	25
1. Objek Penelitian.....	25
2. Metode Pendekatan.....	26
3. Lokasi Penelitian.....	27
4. Jenis Data.....	27
5. Teknik Pengumpulan Data.....	27
6. Metode Analisa Data.....	29
G. Sistematika Penulisan.....	29
BAB II	
TINJAUAN PUSTAKA.....	31
A. ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD)	31
1. Perda sebagai Dasar Penganggaran dan Pengawasan DPRD.....	32

2. Fungsi Pengawasan dan Perda.....	36
B. PENGAWASAN KEUANGAN NEGARA.....	36
C. PENGAWASAN DALAM ILMU MANAJEMEN.....	43
1. Tipe-tipe Pengawasan.....	44
- Pengawasan Pendahuluan (feedforward control).....	44
- Pengawasan Current.....	44
- Pengawasan Umpan Balik (Feedback Control).....	44
2. Tahap-tahap dalam Proses Pengawasan.....	45
3. Pentingnya Pengawasan.....	46
4. Karakteristik Pengawasan yang efektif.....	47
D. DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD).....	54
1. Pengertian Lembaga Perwakilan Rakyat (Legislatif).....	54
2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Fungsi Pengawasan.....	54
3. Tugas dan Peranan DPRD.....	55
4. DPRD di Era Baru (UU No 5 1970).....	63
5. DPRD di Era Reformasi (UU Nomor 22 Tahun 1999).....	66
6. DPRD Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004.....	68
7. Pengawasan Pusat Terhadap Produk Hukum	

	Daerah.....	70
	E. Keuangan Daerah.....	71
BAB III	TINJAUAN DESKRIPTIF LOKASI PENELITIAN.....	77
	A. Letak Kondisi Geografis dan Luas Wilayah.....	77
	1. Gambaran Umum.....	77
	2. Kondisi Geografis.....	77
	a. Batas Wilayah Administratif.....	77
	b. Keadaan Topografis.....	78
	c. Kemampuan Sumber Daya Lahan.....	79
	d. Sumberdaya alam.....	80
	e. Sumberdaya Manusia	82
	B. Program Pembangunan Daerah (Propeda) 2001-2005.....	83
	C. Arah dan Kebijakan Umum Serta Strategi Prioritas APBD Tahun 2004.....	84
	D. Sinergitas Pelaksanaan APBD dan Renstra Daerah.....	91
	E. Struktur Organisasi Perangkat Pemerintah Daerah.....	99
	F. Program Kerja DPRD Kota Padang Panjang Tahun 2005.....	103
BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	128
	A. Hasil Penelitian.....	128
	1. Batasan dan ruang lingkup pengawasan DPRD.....	130
	2. Karakteristik Pengawasan oleh DPRD.....	132

3. Batas-batas Pengawasan dengan Institusi lain.....	134
4. Landasan Hukum Pengawasan DPRD.....	135
5. Fungsi Pengawasan yang dijalankan oleh DPRD.....	136
6. Konsekuensi fungsi pengawasan DPRD.....	137
7. Kompleksitas fungsi pengawasan DPRD.....	138
B. PEMBAHASAN.....	161
1. Fungsi DPRD dalam Pengawasan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kota Padang Panjang.....	161
2. Pelaksanaan Fungsi DPRD dalam Pengawasan terhadap Laporan Pertanggung jawaban Kepala Daerah.....	187
BAB V PENUTUP	205
A. Simpulan.....	205
B. Saran.....	210
DAFTAR PUSTAKA.....	212

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Republik Indonesia sebagai negara yang berdasarkan atas hukum, senantiasa mengupayakan terwujudnya keadilan, kebenaran, kepastian hukum, ketertiban penyelenggaraan sistem hukum dalam menjamin suasana perikehidupan bermasyarakat, bernegara. Keadilan, kebenaran, kepastian hukum dan ketertiban penyelenggaraan sistem hukum juga merupakan masalah yang sangat penting guna menciptakan masyarakat adil, makmur, materil, spiritual berdasarkan Pancasila dalam suasana perikemanusiaan yang aman, tentram, sejahtera, tertib dan dinamis.

Dalam era otonomi daerah saat ini, ada beban yang berat yang ditumpukan kepada Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Beban itu adalah upaya mensejahterakan, menyerap dan menjalankan harapan dan keinginan masyarakat dan membingkai perilaku serta aktifitas pejabat daerah dalam sebuah peraturan yang sesuai dengan koridor hukum. Kebijakan desentralisasi merupakan bagian dari kebijakan demokrasi pemerintahan karena itu penguatan fungsi DPRD, baik dalam proses legislasi dan pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah perlu dilakukan. Dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 Pasal 16, sebagaimana telah diubah menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 telah

ditetapkan, posisi DPRD sejajar dan menjadi mitra dengan pemerintah daerah. Salah satu kewenangan DPRD adalah melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan APBD. Menurut Mardiasmo¹⁾ ada tiga aspek utama yang mendukung keberhasilan otonomi daerah, yaitu pengawasan, pengendalian dan pemeriksaan, ketiga hal tersebut pada dasarnya berbeda baik konsepsi maupun aplikasinya. Pengawasan mengacu pada tindakan atau kegiatan yang dilakukan di luar pihak eksekutif (yaitu masyarakat dan DPRD) untuk mengawasi kinerja pemerintahan. Pengendalian (control) adalah mekanisme yang dilakukan oleh pihak eksekutif (pemerintah daerah) untuk menjamin dilaksanakannya sistem dan kebijakan manajemen sehingga tujuan organisasi dapat tercapai. Pemeriksaan (audit) merupakan kegiatan oleh pihak yang memiliki independensi dan memiliki kompetensi profesional untuk memeriksa apakah hasil kinerja pemerintah daerah telah sesuai dengan standar atau kriteria yang ada.

Ahmad Helmy dkk merumuskan anggaran adalah pernyataan tentang perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan terjadi sebuah rentang waktu tertentu di masa yang akan datang dan realisainya di masa yang lalu²⁾. Bagi pemerintah, anggaran adalah instrumen terpenting dalam kebijakan ekonomi yang akan lebih menjelaskan prioritas kebijakan dokumen-dokumen lainnya, dengan

¹⁾ Mardiasmi, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah* (Yogyakarta : ANDI, 2002), hal 219

²⁾ Ahmad Helmy Fuady, *Memahami Anggaran Publik*, (Yogyakarta : Idea Press, 2002), hal 10

kata lain, anggaran menerjemahkan kebijakan, komitmen-komitmen politik dan prioritas dalam memutuskan kemana uang harus dibelanjakan dan dari mana mesti dikumpulkan. Di samping itu anggaran juga berdampak pada seluruh aspek kehidupan masyarakat yang sangat berkepentingan dari proses pelaksanaan anggaran. DPRD sebagai elemen perwakilan masyarakat yang terlembagakan secara formal adalah penyuar kebutuhan masyarakat, dan menjadi sangat penting adanya pengawasan akan pelaksanaan anggaran, yang dalam lingkup Kota Padang Panjang adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Padang Panjang yang memperoleh legitimasi rakyat melalui proses pemilu menjadi tumpuan dalam menyampaikan aspirasi masyarakat dalam tatanan kebijakan apapun yang berkaitan dengan publik

Hampir dapat dipastikan didalam penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat memerlukan adanya dukungan dana yang cukup. Dalam rangka mendukung terselenggaranya pelayanan umum kepada masyarakat dan untuk membiayai kegiatan pembangunan, negara telah menyediakan anggaran operasional bagi pelaksanaan tugas pokok dan fungsi aparatur pemerintah.

Anggaran yang di sediakan oleh pemerintah agar mendapat kepastian hukum penggunaannya diperlukan adanya penyusunan anggaran di tingkat eksekutif, kemudian di ajukan pembahasan ke anggota DPRD sebagai lembaga Perwakilan Rakyat. Sebagaimana

telah kita ketahui bersama bahwa kegiatan pembangunan memerlukan biaya yang cukup. Kegiatan pembangunan itu memerlukan dana dalam jumlah yang besar, oleh sebab itu agar dana yang dibutuhkan untuk membiayai pembangunan tepat sasaran, tetap anggaran diperlukan adanya penyusunan anggaran. Melihat pesatnya perkembangan pembangunan sektoral maupun pembangunan wilayah tersebut, dan keterbatasan dana yang dihimpun oleh Pemerintah, perlu pengelolaan, pemanfaatan secara optimal semua potensi pembiayaan/dana yang tersedia dengan menggali sumber-sumber yang mungkin diperoleh, pengelolaan serta pemanfaatan dana-dana pembangunan tersebut harus secara berdayaguna dan objektif rasional sehingga benar-benar berorientasi pada pencapaian tujuan pembangunan. Sebagaimana permasalahan yang dihadapi Pemerintah yang memerlukan penanganan masalah pendanaan, oleh karena itu diperlukan arah, atau strategi pembiayaan pembangunan.

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

1. Menyempurnakan pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja pemerintah, baik dalam rangka APBN maupun dalam rangka APBD, sehingga :

- a. Penerimaan Pemerintah di segala sektor menjadi semakin meningkat, terutama dari sumber-sumber di luar minyak dan gas bumi misalnya melalui :
- (1) Penyempurnaan sistem perpajakan;
 - (2) Intensifikasi dengan cara pemungutan pajak dan retribusi daerah;
 - (3) Menjadikan aparat perpajakan semakin mampu dan bersih;
 - (4) Pemanfaatan sumber-sumber alam secara optimal dan bertanggungjawab;
 - (5) Mendorong ekspor dan mengembangkan kegiatan ekonomi pada umumnya.
- b. Pengendalian dan pengarahan terhadap pengeluaran-pengeluaran Pemerintah dapat dipertajam sehingga :
- (1) Peranan Tabungan Pemerintah (Public Saving) di dalam anggaran pembangunan menjadi semakin meningkat;
 - (2) Investasi-investasi pemerintah dapat lebih mendorong investasi-investasi swasta, sehingga interdependensi investasi pemerintah dan investasi swasta menjadi semakin mendorong pembangunan.
- c. Mengintensifikasikan upaya-upaya pengendalian sumber-sumber pembiayaan yang ada di Daerah antara lain meliputi :
- (1) Penelitian-penelitian yang lebih diarahkan pada pengendalian sumber-sumber pembiayaan, baik terhadap sumber-sumber kekayaan alam maupun terhadap sumber-sumber potensial yang ada dikalangan masyarakat.
 - (2) Peningkatan partisipasi masyarakat dalam menginvestasikan modalnya pada sektor-sektor tertentu, yang secara ekonomis dapat memberikan fasilitas penanaman modal maupun penciptaan kreativitas investasi swasta lainnya, dengan lebih mengefektifitaskan pelaksanaan deregulasi dan debirokratisasi di daerah.

- (3) Memacu pertumbuhan ekonomi supaya menjadi semakin cepat peningkatannya bila dibandingkan dengan tingkat pertumbuhan penduduk, sehingga hasil-hasil pembangunan lebih dapat dirasakan oleh segenap masyarakat.

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

Kebutuhan dana yang cukup besar menuntut pengelolaan sumber pembiayaan yang berhasilguna dan berdayaguna, dan pengendalian penggunaan anggaran sedemikian rupa agar tercapai tingkat efisiensi yang tinggi, pengeluaran-pengeluaran daerah dapat mengarah, terkendali secara efisien serta agar penerimaan daerah dapat semakin meningkat, Keuangan mempunyai pengaruh yang begitu besar pada nasib suatu bangsa, sehingga kebijaksanaan yang ditempuh pada menjuruskan kegiatan ini dapat menyebabkan kemakmuran atau kelemahan, kejayaan atau kejatuhan bangsa itu. Kepandaian mengendalikan daerah tidak akan memberikan hasil yang baik, terlebih tanpa kemampuan melihat kemuka dengan penuh kebijaksanaan yang harus diarahkan pada melindungi dan memperbesar harta daerah, dengan mana semua kepentingan masyarakat sangat erat hubungannya.³⁾

³⁾ J. Wayong, *Adiminsi strasi Keungan Daerah* (Jakarta : Ichtiar, 1975), hal. 68-69.

Pembangunan sangat memerlukan suatu anggaran yang baik, menggunakan dana-dana yang tersedia secara rasional agar dapat mencapai program-program pembangunan serta memperkirakan sumber-sumber dana yang mungkin dapat diraih, pengelolaan anggaran diperlukan agar penerimaan pemerintah semakin meningkat selanjutnya dapat memperluas cakupan wilayah pembangunannya, anggaran adalah sangat penting untuk menyempurnakan analisa keuangan negara dan untuk memberikan fasilitas dalam proses personalisasian peningkatan pembiayaan dan penerimaan pemerintah.⁴⁾

Di Indonesia, pengelolaan anggaran begitu pula penyusunan suatu anggaran dilaksanakan oleh lembaga legislatif bersama-sama dengan eksekutif, untuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah penyusunannya dibuat oleh DPRD bersama-sama dengan Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II, kemampuan kedua lembaga tersebut, DPRD dan Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II sangat menentukan terbentuknya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah serta kualifikasi dari anggaran tersebut. Pada dasarnya penyusunan APBD yang dalam Peraturan Daerah ini merupakan fungsi utama dari DPRD, kadar peraturan-peraturan yang dihasilkannya menjadi kemampuan Dewan dalam menjalankan fungsinya.

⁴⁾ M. Arief Djamiludin, *Sistem Perencanaan Pembuatan Program dan Anggaran* (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1977), hal. 20.

Adapun pelaksanaan fungsi DPRD dalam pembahasan anggaran dan penyusunan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dalam prakteknya berbeda antara satu DPRD dengan DPRD lainnya, walaupun secara garis besarnya yang digariskan ditetapkan dalam UU Nomor 17 Tahun 2004 dan Pedoman Menteri Dalam Negeri. Perbedaan ini timbul dari tradisi DPRD setiap daerah yang sebelumnya kurang jelas diatur, mekanisme Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dalam sidang-sidang di DPRD berbeda-beda tiap daerah, tahap-tahap maupun forum-forum yang dilalui untuk mewujudkan suatu Peraturan Daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tidak sama, maka penulis meneliti dan mengkaji permasalahan dimaksud dalam tesis ini dengan judul, **“FUNGSI DPRD DALAM PENGAWASAN PELAKSANAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH DI KOTA PADANG PANJANG”**.

B. PERMASALAHAN

Fungsi Pengawasan adalah salah satu dari tiga fungsi DPRD selain fungsi legislasi dan anggaran. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat yang memperjuangkan kepentingan dan aspirasi publik harus mampu menjalankan fungsi pengawasannya secara optimal, terlebih dalam pengawasan pelaksanaan APBD.

Berdasarkan hal diatas , permasalahan yang dikemukakan dalam tesis ini yakni :

1. Bagaimanakah fungsi pengawasan DPRD dalam pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kota Padang Panjang ?
2. Bagaimanakah pelaksanaan Fungsi DPRD dalam pengawasan terhadap Laporan Pertanggung jawaban Kepala Daerah ?.

C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan utama penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisa fungsi pengawasan DPRD dalam pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
2. Untuk mengetahui dan menganalisa proses pelaksanaan fungsi Pengawasan DPRD terhadap Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah.

D. MANFAAT PENELITIAN

Hasil penelitian terhadap Fungsi DPRD dalam Pengawasan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah diharapkan dapat memberikan manfaat atau kontribusi :

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan Hukum Administrasi Negara, khususnya pengkajian terhadap pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini dapat dijadikan informasi awal bagi aparat penegak hukum dan juga diharapkan sebagai bahan kajian dan masukan dalam rangka pengawasan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Padang Panjang.

E. KERANGKA TEORI

Sistem pemerintahan di Indonesia yang berdasarkan demokrasi Pancasila, DPRD merupakan suatu Dewan Perwakilan Rakyat yang mewakili aspirasi dari rakyat setempat. Dewan ini dibentuk sesuai dengan tujuan bangsa Indonesia untuk menyelenggarakan pemerintahan Indonesia yang berdasarkan Kedaulatan Rakyat, perihal pembentukan Dewan Perwakilan rakyat Daerah ini dalam penjelasan UUD 1945 tentang Pemerintahan Daerah.

Pengertian dan makna legislasi daerah telah mengalami pergeseran yang mendasar sejak berlakunya undang-undang Nomor

22 tahun 1999 tentang Pemerinthan Daerah menggantikan Undang-undnag Nomor 5 tahun 1975. Kemudian Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Permerintahan Daerah, karena Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 dianggap memiliki banyak kelemahan. Sesuai dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam hal Menimbang :

- a. Disebutkan, "bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia". Selanjutnya dalam Pasal 1 ayat (2) sampai ayat (5) dijelaskan bahwa : "Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar 1945 "Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah". Adapun "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah", sedangkan otonomi daerah adalah "hak dan wewenang dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan".⁵⁾

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama-sama Kepala Daerah sebagai aparatur pemerintahan yang pokok di daerah,

⁵⁾ B.N Marbun, *DPRD dan Otonomi Daerah, setelah amandemen UUD 1945 dan UU Otonomi Daerah 2004* (Jakarta : Pustaka Ilmu, 2005), hal. 1 - 2

keduanya menyelenggarakan segenap kepentingan-kepentingan dari masyarakat di lingkungan tertentu, UU Nomor 5 Tahun 1974 pada penjelasan umum menyebutkan bahwa Dalam Undang-undang ini ditetapkan bahwa Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD, konstruksi yang demikian ini menjamin adanya kerjasama yang serasi antara Kepala Daerah dengan DPRD untuk mencapai tertib pemerintahan di daerah. Begitu juga dengan Keputusan Menteri dalam Negeri Nomor 11 Tahun 1990 Bab III menjelaskan bahwa : DPRD adalah unsur Pemerintahan Daerah yang susunannya mencerminkan perwakilan seluruh rakyat daerah, bersama Kepala Daerah menjalankan tugas dan wewenang Pemerintah daerah di bidang legislatif.

Kedua Peraturan tersebut mengatur sistem pemerintahan di daerah dan menempatkan DPRD sebagai unsur Pemerintah daerah yang mencerminkan perwakilan seluruh rakyat daerah, disamping Kepala Daerah, dengan demikian status atau kedudukan DPRD adalah sebagai salah satu unsur dari Pemerintah Daerah. DPRD sebagai wakil rakyat yang membawakan suara rakyat ikut menjalankan roda Pemerintah Daerah, bersama-sama Kepala Daerah menjalankan tugas dan wewenang yang harus dilaksanakan Pemerintah Daerah.

DPRD dan Kepala Daerah mempunyai kedudukan yang sama dalam Pemerintahan Daerah, namun dalam penyelenggaraan

Pemerintahan di Daerah ada pembagian tugas antara DPRD dan Kepala Daerah :

“..... dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah, ada pembagian tugas yang jelas dan dalam kedudukannya yang sama tinggi antara Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yaitu Kepala Daerah memimpin bidang eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bergerak dalam bidang legislatif.⁶⁾ Tugas pokok Kepala Daerah adalah sebagai pelaksana kebijakan daerah atau administrator sedangkan tugas pokok DPRD adalah menetapkan kebijaksanaan daerah. Kebijaksanaan tersebut diwujudkan dalam bentuk Peraturan Daerah maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Pasal 30 sub c UU Nomor 5 Tahun 1974 menyatakan bahwa DPRD menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dan kemudian Pasal 38 UU Nomor 5 tahun 1974 ditetapkan pula bahwa Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD menetapkan Peraturan Daerah.⁷⁾

DPRD dan Kepala Daerah sebagai Pemerintah Daerah, DPRD menjalankan tugas-tugas bidang legislatif dan Kepala Daerah menjalankan fungsi eksekutif yaitu melaksanakan Kebijakan daerah, DPRD merupakan unsur Pemerintah Daerah namun DPRD tidak boleh mencampuri urusan bidang eksekutif, tanpa mengurangi hak-haknya sesuai dengan Undang-undang. Bidang eksekutif adalah wewenang dan tanggungjawab Kepala Daerah sepenuhnya.⁸⁾ Dengan demikian DPRD mempunyai kedudukan rangkap, selain sebagai unsur Pemerintahan Daerah sekaligus lembaga legislatif daerah, kedudukan ini selanjutnya memberikan tugas-tugas maupun

⁶⁾ C.S.T. Kansil, *Pokok-pokok Pembangunan di Daerah* (Jakarta : Aksara Baru, 1985), hal. 119

⁷⁾ Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara RI* (Jakarta : Rajawali Pers, 1991), hal. 70

⁸⁾ C.S.T Kansil, *Op.cit*, hal. 120.

fungsi-fungsi serta tanggungjawabnya dalam sistem pemerintahan di Indonesia.

Berbeda dengan UU Nomor 4 Tahun 1999 tentang SUSDUK DPRD, maka dalam UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD terdapat perubahan formulasi yang cukup signifikan, kalau dalam UU Nomor 4 Tahun 1999, disebutkan “ DPRD, sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah, merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila”, berubah menjadi “DPRD, Provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah provinsi”. Hal yang sama terdapat juga pada kedudukan DPRD Kabupaten/Kota, yang berbunyi “DPRD Kabupaten/Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintah daerah Kabupaten / Kota”.

Salah satu ukuran keberhasilan suatu daerah otonom dapat dilihat dari kemampuan dalam pengelolaan keuangan daerah, pengelolaan keuangan daerah yang baik akan bermuara pada peningkatan pendapatan asli daerah dan meningkatnya usaha-usaha pembangunan. Dalam hal ini yang dimaksud dengan keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang

dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sementara itu penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat di daerah didanai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).⁹⁾ Administrasi pendanaan penyelenggaraan kedua jenis urusan pemerintahan tersebut dilakukan secara terpisah.

Dalam pengelolaan keuangan daerah, kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelola keuangan daerah, dalam melaksanakan kekuasaannya, kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya, yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada pejabat perangkat daerah, pelimpahan ini didasarkan pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji dan yang menerima / mengeluarkan uang.

DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah dan merupakan salah satu unsur penyelenggara pemerintahan di daerah

⁹⁾ H. Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Daerah Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung* (Jakarta : Devisi Buku Perguruan Tinggi PT. Raja Grafiika Persada), hal. 143

di samping pemerintah daerah, dan DPRD memiliki 3 fungsi utama, yaitu :

1. Fungsi sebagai legislasi, yaitu membentuk peraturan daerah;
2. Fungsi anggaran, yaitu menetapkan anggaran;
3. Fungsi pengawasan, yaitu melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

Fungsi legislasi, dalam membentuk peraturan daerah ini anggota DPRD bersama-sama dengan pemerintah membuat dan merumuskan peraturan perundang-undangan untuk dijadikan pedoman dalam melaksanakan setiap kegiatan yang ada dilingkungan pemerintahan, agar suatu kegiatan yang dilaksanakan punya pedoman dan arah agar suatu kegiatan dapat terlaksana dengan baik.

Sedangkan fungsi anggaran, yaitu DPRD bersama-sama dengan pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota.

Salah satu keberhasilan suatu daerah otonom dapat dilihat dari kemampuan dalam pengelolaan keuangan daerah, pengelolaan keuangan daerah yang baik akan bermuara pada peningkatan

pendapatan asli daerah dan meningkatnya usaha-usaha pembangunan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa satu tahun anggaran, terhitung mulai tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Kepala Daerah dalam penyusunan rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah menetapkan prioritas dan plafon anggaran, sebagai dasar penyusunan rencana kerja dan anggaran satuan perangkat daerah. Berdasarkan prioritas dan plafon anggaran ini, kepala satuan kerja perangkat daerah menyusun rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan rancangan perda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun berikutnya. Pejabat pengelola keuangan daerah dalam hal ini, yaitu pejabat yang diberi kuasa oleh kepala daerah mengelola keuangan daerah, yang mempunyai tugas menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, menyusun rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dan menyusun perubahan Anggaran Pendapatan

dan Belanja Daerah, mengelola akuntansi, menyusun laporan keuangan daerah dalam rangka pertanggung jawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.¹⁰⁾

Kepala Daerah mengajukan rancangan perda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama. Rancangan perda dimaksud dibahas pemerintah daerah bersama DPRD berdasarkan kebijakan umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah serta prioritas dan plafon anggaran. Pengambilan keputusan DPRD untuk menyetujui rancangan perda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ini dilakukan selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran dilaksanakan.

Atas dasar persetujuan DPRD, kepala daerah menyiapkan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan rancangan dokumen pelaksanaan anggaran satuan kerja perangkat daerah. Tata cara penyusunan rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah serta tata cara penyusunan dokumen pelaksanaan anggaran satuan kerja perangkat daerah, diatur dalam perda yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

¹⁰⁾ Ibid, halaman 153 –154

Perubahan APBD dapat dilakukan apabila terjadi :

1. Perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
2. Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja;
3. Keadaan yang menyebabkan sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya, harus digunakan untuk pembiayaan dalam tahun anggaran berjalan.

Pemerintah daerah mengajukan rancangan perda tentang perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD, pengambilan keputusan mengenai rancangan perda tentang perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dilakukan oleh DPRD paling lambat tiga bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan berakhir.

Pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dilakukan oleh kepala daerah dengan menyampaikan rancangan perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kepada DPRD, berupa laporan keuangan yang sudah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) paling lambat enam bulan setelah tahun

anggaran berakhir. Laporan keuangan ini sekurang-kurangnya meliputi laporan realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Laporan keuangan ini disusun dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintah, yang diterapkan dengan peraturan pemerintah.

Pengawasan dalam administrasi negara dimaksudkan untuk mengetahui apakah tujuan negara itu tercapai atau tidak. Menurut L.D. White menyebutkan bahwa tujuan daripada pengawasan (kontrol) adalah :¹¹⁾ (1) Untuk menjaga agar supaya jalannya pemerintahan sesuai dengan UU, (2) Untuk melindungi hak-hak asasi manusia.

Menurut Siagian, pengawasan adalah "Proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya".¹²⁾

Controlling mempunyai padanan yaitu pengawasan dan pengendalian, Pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak, sedangkan pengendalian pengertiannya lebih

¹¹⁾ Ny. A. Siti Soetami, *Hukum Administrasi Negara* (Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1993), hal. 61

forcefull daripada pengawasan, yaitu sebagai segala usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pelaksanaan tugas atau pekerjaan berjalan sesuai dengan yang semestinya.¹³⁾

Dengan fungsi dan kewenangan negara, pengawasan merupakan salah satu fungsi dasar manajemen yang mutlak diperlukan dalam penyelenggaraan manajemen negara atau administrasi negara. Pemerintah sebagai pelaksana manajemen negara yang membawahi setiap Departemen dan Lembaga Non Departemen masing-masing dapat dipandang sebagai organisasi yang bulat dalam penyelenggaraan administrasi atau manajemen dan fungsi pengawasan merupakan bagian yang tidak dapat ditiadakan. Dalam setiap unit organisasi pada tingkat manapun, fungsi pengawasan tidak dapat ditinggalkan, pembagian eksekutif, legislatif dan yudikatif adalah bentuk dari sistem pengawasan yang dikembangkan dalam sebuah negara.

Dalam melakukan pengawasan terhadap laporan pertanggung jawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, DPRD harus benar-benar melakukan pengawasan pada setiap anggaran yang telah dikeluarkan oleh suatu instansi untuk kegiatan, agar semua anggaran yang telah dikeluarkan dapat dipertanggung jawabkan oleh yang bersangkutan untuk dipertanggung jawabkan dihadapan masyarakat. Sehingga semua anggaran yang telah dipergunakan

¹²⁾ Ibid, hal. 61

¹³⁾ Anthoni F. Susanto, *Wajah Peradilan Kita* (Bandung : Penerbit PT. Refika Aditama, 2004), hal. 51

benar-benar sesuai dengan kebutuhan, tanpa ada penyimpangan dalam penggunaannya, agar masyarakat tidak merasa dirugikan oleh pihak pemerintah.

Dalam mengemban kedudukannya sebagai Pemerintahan Daerah, DPRD mempunyai serangkaian tugas dan wewenang , yaitu :

- (1) DPRD mempunyai tugas dan wewenang :
 - a. Membuat dan menetapkan Peraturan Daerah yang dibahas bersama dengan Kepala Daerah;
 - b. Membuat dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bersama dengan Kepala Daerah;
 - c. Melaksanakan Pengawasan terhadap :
 1. pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya;
 2. pelaksanaan Keputusan Kepala Daerah;
 3. pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
 4. kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan Daerah;
 5. pelaksanaan kerjasama internasional di Daerah: dan
 - d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur;
 - e. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan Daerah;

- f. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam pelaksanaan tugas desentralisasi;
- g. Tugas-tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh Undang-undang.

Lebih lanjut untuk menjalankan tugas dan wewenang tersebut DPRD mempunyai kewajiban dan hak-hak, adapun kewajiban dan hak-hak tersebut berbeda dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999, maka dalam UU Nomor 22 Tahun 2003 telah "*memangkas*" hak DPRD dan hak anggota DPRD, tentang hak dan kewajiban DPRD diatur dalam Pasal 63 – 67 menyangkut DPRD Provinsi dan Pasal 79 – 82 untuk DPRD Kabupaten/Kota. Hak dan Kewajiban DPRD dipertegas lagi dalam UU Nomor 32 Tahun 2004.

Dalam Pasal 43 UU Nomor 32 Tahun 2004 disebut bahwa DPRD mempunyai hak :

- a. Hak Interpelasi
- b. Hak Angket
- c. Hak menyatakan pendapat.

Untuk menjelaskan 3 hak DPRD tersebut, maka dalam penjelasan dirumuskan "yang dimaksud dengan hak interpelasi dalam ketentuan ini adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada kepala daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan

strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara".¹⁴⁾

Adapun "yang dimaksud dengan hak angket dalam ketentuan ini adalah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD untuk melakukan penyidikan terhadap suatu kebijakan tertentu kepala daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, perundang-undangan". Sedangkan tentang hak menyatakan pendapat, dijelaskan "yang dimaksud dengan hak menyatakan pendapat adalah hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau sebagai lembaga mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket".

Pelaksanaan hak angket dilakukan setelah diajukan hak interpelasi dan mendapatkan persetujuan dari Rapat Umum Paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir.

Dari penjelasan tentang 3 (tiga) hak DPRD ini menempatkan Gubernur, Bupati dan Walikota hanya sekedar untuk mendengarkan "uneg-uneg" DPRD dan menjawab dengan "Kalimat-kalimat

¹⁴⁾ B.N Marbun, Op.Cit, hal

bersayab”, yaitu “akan memperhatikan”, Hak DPRD ini tidak tegas dan tidak jelas apa akibat atau sanksi apabila Gubernur, Bupati dan Walikota tidak menjalankan saran atau rekomendasi DPRD, situasi seperti ini seakan-akan kembali kepada suasana ketika “Orde Baru” di mana kedudukan kepala daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) terasa lebih kokoh daripada DPRD.

F. METODODE PENELITIAN.

1. Objek Penelitian.

Dalam penelitian ini sasaran utama yang menjadi objek penelitian adalah fungsi pengawasan DPRD sebagai lembaga legislatif yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam menentukan kebijaksanaan daerah Kota Padang Panjang untuk menjalankan fungsi pengawasannya dalam pengawasan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dalam rangka mendukung pelaksanaan roda pemerintahan dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang SUSDUK, fungsi DPRD dalam menyelenggarakan pemerintahan merupakan bagian dari pelaksanaan hak dan kewajiban yang diwujudkan dalam tindakan pengambilan keputusan, perumusan kebijaksanaan pembuatan Peraturan daerah dengan mempertimbangkan aspek sosial ekonomi.

2. Metode Pendekatan

Berdasarkan masalah yang diajukan yaitu Fungsi DPRD dalam Penetapan dan Pengawasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, maka metode pendekatan yang dilakukan dalam penulisan ini adalah pendekatan yang bersifat Yuridis Normatif dan ditunjang oleh pendekatan Yuridis Sosiologis (*Socio Largal Approach*). Pendekatan Yuridis Normatif digunakan untuk mengkaji dan menganalisa masalah prosedur dan mekanisme penetapan dan pengawasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sedangkan pendekatan Yuridis Sosiologis dilakukan untuk menganalisa hukum yang bukan hanya sebagai suatu perangkat peraturan perundang-undangan yang bersifat normatif, melainkan hukum dilihat sebagai perilaku yang menggejala dan mempola dalam kehidupan masyarakat yang selalu menimbulkan interaksi dalam hubungan dengan aspek sosial, ekonomi, politik dan budaya, dalam hubungan ini karakteristik khusus analisis- analisis didalam sosiologi hukum mencoba untuk menghubungkan antara hukum dengan perilaku sosial, sebab pada dasarnya hukum tidak hanya dilihat sebagai bagian riil dari sistem sosial yang berkaitan dengan variabel sosial lainnya ¹⁵⁾.

¹⁵⁾ Rony Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Juru Metri* (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1998), hal. 34

3. Lokasi Penelitian.

Perencanaan terhadap penelitian merupakan suatu rangkaian kegiatan yang kompleks berisikan semua kegiatan dalam hal melakukan penelitian. Lokasi penelitian berada di Kota Padang Panjang Provinsi Sumatera Barat dengan fungsi dan tugas serta wewenang DPRD dan pemerintah daerah Kota Padang Panjang dalam merumuskan kebijaksanaan daerah tentang Penetapan dan Pengawasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagai bagian dari pelaksanaan tugas pokok dan fungsi DPRD.

4. Jenis data.

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah terdiri dari sumber data primer dan sekunder.

Data primer adalah suatu data yang diperoleh langsung dari sumbernya atau dari responden sedangkan data sekunder adalah data yang telah dikumpulkan dari berbagai literatur, kepustakaan yang berkaitan dengan pokok permasalahan.

5. Teknik Pengumpulan Data.

Studi Pustaka

Studi pustaka dimaksudkan untuk mencari teori-teori, konsepsi-konsepsi, pendapat-pendapat para ahli hukum maupun

bidang lain yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang sedang diteliti, kegiatan tahap ini berupa pengumpulan bahan hukum dan bahan hukum sekunder.

Studi Lapangan

Teknik pengumpulan data dengan cara studi lapangan ini dimaksudkan untuk memperoleh data primer. Data primer diperoleh dengan melakukan penelitian lapangan yang mempergunakan teknik pengumpulan data melalui wawancara.

Wawancara adalah untuk memperoleh informasi dengan bertanya secara langsung kepada yang bersangkutan sebagai proses interaksi dan komunikasi. Tipe wawancara yang dilakukan adalah wawancara yang tidak terstruktur, yaitu tipe wawancara yang dilakukan dengan tidak dibatasi waktu dan daftar urutan pertanyaan, tetapi terlebih dahulu telah disiapkan suatu rangkaian pertanyaan. Pertanyaan dapat diajukan dalam urutan yang tidak sama dari daftar pertanyaan yang telah disiapkan, tetapi tetap berpegang pada pokok penting permasalahan yang sesuai dengan tujuan wawancara yang maksudnya adalah mempersiapkan terlebih dahulu pertanyaan-pertanyaan sebagai pedoman, akan tetapi tidak menutup kemungkinan adanya variasi pertanyaan sesuai dengan situasi ketika wawancara¹⁶⁾.

¹⁶⁾ Merdalis, *Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proposal* (Jakarta : Meltron Putra, 1989), hal. 2

Dan juga melakukan pengamatan serta mengadakan observasi langsung serta studi kepustakaan guna melengkapi data yang dibutuhkan untuk mendapatkan data primer, wawancara dilakukan terhadap anggota DPRD, Sekretaris DPRD dan di lingkup Pemerintah Kota Padang Panjang.

6. Metode Analisa Data

Data yang berhasil dikumpulkan dalam penelitian ini baik itu data primer maupun sekunder keduanya dianalisa dengan menggunakan metode analisa kualitatif. Untuk mengolah data atau analisa data yang telah dikumpulkan dan telah dianggap valid dan telah dicek keabsahannya selanjutnya dilakukan proses editing yaitu untuk dinilai apakah sudah dapat diper tanggungjawabkan sesuai dengan kenyataan.

G. SISTEMATIKA PENULISAN.

Didalam menyusun penulisan ini, terdiri dari 5 (lima) bagian yang tersusun secara berurutan dan terkait sehingga merupakan sistem pokok. Fungsi DPRD dalam Pengawasan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Adapun sistematika penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut :

Bab I sebagaimana telah diuraikan diatas.

Bab II, Yang merupakan kerangka teoritis berupa Tinjauan Pustaka, meliputi A. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), B. Pengawasan Keuangan Negara, C. Pengawasan Dalam Ilmu Manajemen, D. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) .
E. Keuangan Daerah

Bab III Merupakan penjelasan tentang deskriptif umum lokasi penelitian yang menguraikan tentang tinjauan umum pemerintahan daerah yang berisikan pemerintahan daerah Kota Padang Panjang, letak geografis, luas wilayah dan jumlah penduduk, selanjutnya menguraikan struktur organisasi Perangkat Daerah Kota Padang Panjang, kemudian menguraikan Struktur organisasi Sekretariat DPRD Kota Padang Panjang dan program kerja DPRD Kota Padang Panjang.

Bab IV Yang merupakan Hasil Penelitian dan Pembahasan permasalahan.

Pada Bab V Merupakan Bab penutup yang berisikan kesimpulan dan saran-saran yang berkaitan dengan hasil penelitian.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD)

Pengembangan kapasitas DPRD dalam pelaksanaan fungsi dan tugas penganggaran perlu selalu sensitif terhadap kompleksitas yang ada di dalamnya. Pengawasan sosial yang lebih ketat terhadap pelaksanaan fungsi penganggaran menuntut DPRD untuk membuktikan akuntabilitas dan transparansi yang lebih baik, para anggota DPRD akan membutuhkan pengenalan dan penguasaan memadai tentang kompleksitas kebijakan yang terkait dengan penyusunan APBD. Penekanan yang berlebihan terhadap peningkatan PAD perlu diperbaiki dengan pilihan pendekatan yang lebih baik, pendekatan ini harus diarahkan untuk meningkatkan sumberdaya anggaran yang ada dan sekaligus mengoptimalkan investasi di daerah⁶⁵

DPRD sebagai bagian dari aparatur pemerintahan yang mewakili rakyat sudah saatnya melakukan pembaharuan dalam pengelolaan APBD, langkah yang paling awal adalah perumusan prinsip-prinsip kebijakan penganggaran (budgetary policies) yang memenuhi kaidah dasar. Penganggaran kebijakan baru dalam proses penganggaran di DPRD hendaknya memperhatikan dua konteks

⁶⁵ Agung Djojosekarto dkk, *Membangun Kapasitas Fungsi Penganggaran DPRD*, Sekretariat Nasional ADEKSI, (Jakarta : November 2004), hal 1

umum, Pertama DPRD perlu memperhitungkan kepentingan masyarakat umum secara optimal, upaya ini merupakan proses politik yang rumit, sebab dalam kenyataannya DPRD harus menyeimbangkan dengan kepentingan partai politik dan kelompok-kelompok strategis yang telah memberikan dukungan kepadanya selama proses pemilihan. Optimalisasi akomodasi kepentingan rakyat ini terkait langsung dengan kapasitas dan partisipasi masyarakat dalam proses penganggaran. Kedua, DPRD perlu mempunyai kapasitas formulasi dan akronisasi kebijakan pemerintahan dan pembangunan yang terkait dengan penganggaran di daerah, tanpa kapasitas tersebut DPRD sulit untuk memberikan evaluasi dan persetujuan secara mapan terhadap usulan anggaran yang disampaikan oleh Pemda.

1. Perda sebagai Dasar Penganggaran dan Pengawasan DPRD

Perda merupakan instrumen hukum kebijakan publik di daerah⁶⁶, melalui Perda pemerintah menetapkan program pembangunan daerah. Kemudian program pembangunan tersebut menjadi acuan bagi program legislasi (pembentukan) perda. Perda juga menjadi bentuk kontrak pemerintah terhadap upaya menciptakan kesejahteraan rakyat di daerahnya masing-masing, sebagai instrumen kebijakan publik, maka perda merupakan bentuk formal

⁶⁶ Inosentius Samsul, *Meningkatkan Kinerja Fungsi Legislasi DPRD*, (Jakarta : ADEKSI, hal 70

dan mengikat program yang akan dilaksanakan. Dari ketiga fungsi DPRD, fungsi legislasi atau pembentukan perda merupakan fungsi utama, karena kedua fungsi lainnya memiliki kaitan yang erat dengan fungsi legislasi. Pelaksanaan fungsi anggaran misalnya, pada dasarnya merupakan pelaksanaan fungsi legislasi, karena bentuk APBD disusun dalam format perda yang diawali dengan pengajuan RUU tentang APBD, demikian pula fungsi pengawasan, pada dasarnya pengawasan yang dilakukan adalah pengawasan politis yang mengacu kepada perda dan pengawasan yang dilakukan adalah pengawasan terhadap pelaksanaan perda, APBD.

Perda yang telah dibuat bukanlah semata-mata kebijakan yang secara fungsional berdiri sendiri, ia berkaitan langsung dengan fungsi penganggaran, karena masing-masing mata anggaran dalam APBD harus memperhitungkan atau setidaknya memperhatikan berbagai kepentingan yang telah diatur dalam perda. Besar kecilnya masing-masing mata anggaran sangat tergantung pada penentuan prioritas yang dilakukan bersama antara pemda dan DPRD. Secara teoritis, perda merupakan instrumen pemda dalam melakukan distribusi sumber daya dalam rangka perwujudan keadilan distribusi (*distributive justice*), demikian pula dalam perda tentang APBD melalui kebijakan

APBD ini pemda melakukan distribusi anggaran kepada sektor-sektor pembangunan

Secara teknis, pengelolaan keuangan daerah yang menjadi bagian penting dari pelaksanaan APBD ditentukan melalui perda masing-masing Kab/Kota. Hasil tersebut merupakan pelaksanaan dari ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 105/2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara yang menyebutkan Ketentuan tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah diatur dengan perda sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku

Selanjutnya Pasal 14 ayat (2) PP Nomor 1005/2000 menyatakan "Perda sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mengatur tentang Kerangka dari garis besar prosedur penyusunan APBD; Kewenangan keuangan kepala daerah dan DPRD; Prinsip-prinsip pengelolaan kas; Prinsip-prinsip pengelolaan pengeluaran daerah yang telah dianggarkan; Tata cara pengadaan barang dan jasa; Prosedur melakukan pinjaman daerah; Prosedur pertanggung jawaban keuangan dan hal-hal lain yang menyangkut pengelolaan keuangan daerah".

Secara substansi dikatakan bahwa proses penyusunan APBD dengan pendekatan kinerja memuat beberapa hal, yaitu :

a. Sasaran yang diharapkan menurut fungsi belajar.

- b. Standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan.
- c. Bagian pendapatan APBD yang membiayai belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan dan belanja modal/pembangunan

Pendekatan kinerja sebagaimana dimaksudkan di atas, pada dasarnya berarti penyesuaian dengan program pembangunan yang telah disepakati oleh para wakil rakyat yang dituangkan dalam perda

Keterkaitan fungsi anggaran dengan perda pada dasarnya menyangkut beberapa hal :

Pertama, APBD perlu menyediakan biaya dalam rangka operasionalisasi penerapan perda, biaya ini merupakan biaya langsung (direct cost) yang harus dikeluarkan atau dialokasikan dalam APBD untuk kegiatan pelaksanaan suatu perda, artinya untuk melaksanakan suatu perda pemda perlu membangun dan menyiapkan berbagai instruktur yang menunjang proses implementasi suatu perda. Idealnya biaya-biaya untuk pelaksanaan perda merupakan biaya minimal yang harus disiapkan oleh DPRD agar perda yang dihasilkan dapat diterapkan. Biaya-biaya tersebut antara lain

menyangkut penyediaan sarana dan prasarana, peningkatan kualitas sumber daya manusia.

Kedua, Anggaran dalam arti pengeluaran yang diperlukan untuk pelaksanaan kegiatan pembangunan yang telah disepakati bersama, sesuai dengan sektor pembangunannya

2. Fungsi Pengawasan dan Perda

Fungsi pengawasan mempunyai kaitan erat dengan fungsi legislasi, karena pada dasarnya objek pengawasan adalah menyangkut pelaksanaan dari perda itu sendiri dan pelaksanaan kebijakan publik yang telah tertuang dalam perda.

B. PENGAWASAN KEUANGAN NEGARA

Pengeluaran Pemerintah dari tahun ke tahun makin meningkat sehingga jika penyelenggaraan tugas-tugas Pemerintah tidak dilakukan dengan cara efisiensi dan hemat, pengawasan tidak hanya mencakup pengawasan keuangan dan ketaatan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku melainkan juga pengawasan terhadap kehematan dayaguna dan hasilguna program dari kegiatan Pemerintah dan pembangunan.

Pengertian atas kata pengawasan yang telah ada dalam perbendaharaan kata Bahasa Indonesia, yang disimpulkan oleh *Poerwadarmita* dalam kamus Bahasa Indonesia, Pengawasan adalah suatu bentuk pemeriksaan atau pengontrolan dari pihak yang lebih

atas kepada pihak dibawahnya. Jadi dapatlah dikatakan bahwa pengertian pengawasan itu sesungguhnya yaitu : suatu upaya agar apa yang telah direncanakan sebelumnya diwujudkan dalam waktu yang telah ditentukan serta untuk mengetahui kelemahan-kelemahan dan kesulitan-kesulitan dalam pelaksanaan, sehingga berdasarkan pengamatan-pengamatan tersebut dapat diambil suatu tindakan untuk memperbaikinya, demi tercapainya wujud semula ¹⁹⁾. Sebagaimana telah dijelaskan bahwa pengawasan adalah kegiatan penilaian terhadap suatu organisasi dengan tujuan agar organisasi tersebut melaksanakan tugas serta fungsinya dengan baik dan dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkannya, salah satu teknik pengawasan yang lazim dilaksanakan adalah pemeriksaan, yaitu untuk menilai apakah hasil pelaksanaan yang sebenarnya telah sesuai dengan yang seharusnya dan untuk mengidentifikasi penyimpangan atau hambatan yang ditemukan. Dengan demikian, maka tujuan pengawasan antara lain adalah mengamati apa yang sebenarnya terjadi dan membandingkannya dengan apa yang seharusnya terjadi, dengan maksud untuk secepatnya melaporkan penyimpangan atau hambatan kepada pimpinan/penanggung jawab fungsi/kegiatan yang bersangkutan agar dapat diambil tindakan korektif yang perlu, pengawasan bukan ditujukan untuk mencari-cari kesalahan atau mencari siapa yang salah, akan tetapi tujuan utama pengawasan ialah

¹⁹⁾ H. Bohari, *Pengawasan Keuangan Negara*, hal. 4

untuk memahami apa yang salah demi perbaikan dimasa yang akan datang, dan mengarahkan seluruh kegiatan-kegiatan dalam rangka pelaksanaan daripada suatu rencana sehingga dapat diharapkan suatu hasil yang maksimal²⁰⁾.

Dalam praktek tidak jarang terjadi pelaksanaan kegiatan tidak sesuai dengan kriteria-kriteria yang ditentukan, dalam hal ini dikatakan bahwa telah terjadi penyimpangan dari kebijaksanaan pimpinan. Suatu penyimpangan tidak selalu mempunyai sifat/akibat negatif, karena dapat terjadi karena terpaksa dilakukan demi mempertahankan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan, penyimpangan demikian dapat terjadi apabila keadaan yang dihadapi di lapangan pada kenyatannya tidak sesuai dengan perkiraan yang digunakan waktu menyusun rencana atau kebijaksanaan yang ditentukan oleh pimpinan tidak cocok lagi dengan kondisi nyata di lapangan atau penyimpangan terjadi karena suatu keadaan memaksa (*force majeure*) yang dihadapi di lapangan.

Secara formal terjadi penyimpangan tetapi secara materil penyimpangan itu mungkin dapat dibenarkan/dipertanggung jawabkan, sebaliknya ada pula penyimpangan yang bersifat negatif, yaitu penyimpangan yang sengaja dilakukan dengan maksud untuk secara langsung atau tidak langsung memperoleh suatu manfaat atau

²⁰⁾ *Suplemen atas Pedoman Tentang Penyebarluasan Pengertian dan Kesadaran Pengawasan*, (diterbitkan oleh : Sekretariat Wakil Presiden RI) , hal. 3

keuntungan diri pribadi orang lain atau kelompok tertentu atas beban/kerugian pihak lain termasuk negara.

Supaya pelaksanaan pengawasan dapat dijadikan sebagai suatu alat (instrumen) yang efektif, maka harus memperhatikan kriteria-kriteria sebagai berikut :

- a. Apa yang akan diawasi (objek yang perlu diawasi);
- b. Mengapa perlu diadakan pengawasan;
- c. Di mana dan bilamana diadakan pengawasan dan oleh siapa pengawasan tersebut harus dilakukan;
- d. Bagaimana pengawasan tersebut dapat dilakukan;
- e. Pengawasan tersebut harus bersifat rasional, fleksibel, terus-menerus dan frakmatis.

Jika diaplikasikan dengan pengawasan keuangan negara, maka dapat disimpulkan sebagai berikut :

- a. Objek dari pengawasan keuangan negara bukan hanya menitikberatkan pada sektor anggaran belanja saja, tetapi juga dari segi anggaran pendapatan negara (pajak dan penerimaan non pajak).
- b. Pengawasan keuangan negara diartikan sebagai usaha yang bersifat terus-menerus untuk mengetahui apakah aktivitas-aktivitas yang mengakibatkan pengeluaran negara tidak menyimpang dari ketentuan yang telah digariskan.

c. Maksud dilakukannya pengawasan keuangan negara supaya pengeluaran-pengeluaran negara benar-benar digunakan sebagaimana mestinya, selain dari itu dimaksudkan agar penerimaan negara dapat masuk tepat pada waktunya.²¹⁾

Dari segi sifatnya, maka pengawasan keuangan negara dapat juga dibedakan antara pengawasan yang bersifat preventif dan pengawasan yang bersifat refresif. Pengawasan yang bersifat preventif adalah pengawasan yang menekankan pada pencegahan jangan ada kesalahan dikemudian hari, sedangkan yang bersifat refresif adalah memperbaiki kesalahan yang telah terjadi, sehingga dikemudian hari jangan ada sampai terulang lagi.

Selama beberapa tahun terakhir, berbagai lembaga dan pelaku tata pemerintahan di Indonesia telah secara serius melaksanakan upaya pembaharuan tata pemerintahan di segala bidang, salah satunya adalah pembaharuan sistem pemilihan umum legislatif dan eksekutif. Walaupun banyak pengamat menunjukkan beberapa kelemahan dalam pelaksanaannya, secara umum dapat dikatakan bahwa pemilihan umum tahun 2004 semakin demokratis, dengan pemilihan langsung, semua pejabat politik kini dapat mengklaim legitimasi posisi mereka.

Dalam konteks seperti itu, sistem dan prosedur pengawasan menjadi lebih kompleks, penataan ulang akan diperlukan berdasarkan

²¹⁾ M.N.Azmy Akhir, Drs. *Keu, Masalah Pengurusan Keuangan Negara, Suatu Pengantar Teknis*, Jilid II, (Jakarta : CV. Dinna, , hal. 71

kewenangan dan tugas dari masing-masing lembaga yang mempunyai politik yang berlebihan dalam pelaksanaan fungsi tersebut dengan sendirinya perlu dirasionalisasi, agar sesuai dengan mandat yang diberikan pada masing-masing lembaga.

Konteks itulah yang perlu diperhatikan oleh DPRD di seluruh Indonesia dalam mengembangkan dan memperbaiki sistem serta lembaga pengawasan. DPRD perlu duduk bersama dengan lembaga-lembaga pemerintahan yang lain untuk menyepakati ruang lingkup fungsi dan tugas masing-masing, hanya dengan mekanisme seperti ini tumpang tindih dan benturan yang tidak perlu dapat dihindarkan.

Berbagai peristiwa yang menghadapkan para anggota DPRD pada konsekuensi-konsekuensi hukum menunjukkan bahwa kegiatan pengawasan tidak hanya diarahkan ke luar, tetapi juga pengawasan ke dalam, ini berkaitan erat dengan pengembangan kode etik atau kode perilaku yang menjadi bagian dari tata tertib DPRD. Agar aturan dasar seperti itu dapat dilaksanakan secara efektif, DPRD perlu membentuk semacam dewan kehormatan, yang akan menilai ketaatan anggota terhadap ketentuan-ketentuan yang telah disepakati, karena hal ini sangat penting, maka walaupun kode etik dalam jangka pendek akan mempersulit diri sendiri, DPRD sangat perlu untuk merumuskan dan melaksanakan secara konsisten.

Pengawasan merupakan salah satu pilar penting dalam proses politik demokratis. Fungsi pengawasan dilaksanakan untuk menjamin

terwujud dan efektifnya akuntabilitas publik dari berbagai lembaga tata pemerintahan. Dalam demokrasi, berbagai lembaga melaksanakan fungsi pengawasan, salah satunya adalah lembaga legislatif seperti DPRD, fungsi pengawasan yang dilaksanakan oleh lembaga ini adalah unik, karena orientasinya adalah terpenuhinya proses dan kebijakan politik.

Di era otonomi daerah, pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPRD menjadi kian penting, karena tata pemerintahan di daerah diberi kewenangan untuk mengelola berbagai urusan dan kebijakan di tingkat daerah. Pada dasarnya jika pelaksanaan kebijakan-kebijakan dasar dari pembangunan dan pemerintahan dilaksanakan sebagaimana mestinya, DPRD dapat melaksanakan fungsi pengawasan secara minimal, tetapi jika akuntabilitas berbagai lembaga tata pemerintahan masih dipenuhi dengan permasalahan, maka pelaksanaan fungsi ini harus maksimal.

Pengawasan tidak hanya mencakup pengawasan keuangan dan ketaatan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku melainkan juga pengawasan terhadap kehematan dayaguna dan hasilguna program dan kegiatan pemerintah dan pembangunan.

Pengawasan adalah kegiatan penilaian terhadap suatu organisasi dengan tujuan agar organisasi tersebut melaksanakan tugasnya serta fungsinya dengan baik dan dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkannya. Salah satu teknik pengawasan yang lazim

dilaksanakan adalah pemeriksaan, yaitu kegiatan untuk meniali apakah hasil pelaksanaan yang sebenarnya telah sesuai dengan yang seharusnya dan untuk mengidentifikasi penyimpangan atau hambatan yang ditentukan. maka tujuan pengawasan antara lain adalah mengamati apa yang sebenarnya terjadi, dengan ,maksud untuk secepatnya melaporkan penyimpangan atau hambatan kepada pimpinan/penanggungjawab fungsi/kegiatan yang bersangkutan agar dapat diambil tindakan korektif yang perlu.

C. PENGAWASAN DALAM ILMU MANAJEMEN

Pengawasan didefenisikan sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen tercapai²²⁾. Ini berkenaan dengan cara-cara membuat kegiatan-kegiatan yang telah direncanakan, dengan kata lain pengertian ini menunjukkan adanya hubungan yang sangat erat antara perencanaan dan pengawasan. Langkah awal pengawasan sebenarnya langkah pengawasan, penetapan tujuan dan sasaran pelaksanaan kegiatan. Defenisi pengawasan yang dikemukakan oleh *Robert J. Mokler* dalam Buku Manajemen Edisi II, Karya *T Hani Handoko* telah memperjelas unsur-unsur esensial pengawasan. Pengawasan manajemen adalah suatu usaha sistematis untuk menetapkan standar pelaksanaan dengan tujuan-tujuan perencanaan, merancang sistem informasi umpan balik,

²²⁾ T Hani Handoko, *Manajemen Edisi 2*, (Yogyakarta : 1984), hal 359

membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan, serta mengambil tindakan koreksi yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya dipergunakan dengan cara paling efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan-tujuan ²³⁾.

1. Tipe-tipe Pengawasan

Pengawasan Pendahuluan (feedforward control)

Pengawasan ini dirancang untuk mengantisipasi masalah-masalah atau penyimpangan dari standar atau tujuan dan memungkinkan koreksi dibuat sebelum suatu tahap kegiatan tertentu diselesaikan

Pengawasan Current

Tipe pengawasan ini merupakan proses dimana aspek tertentu dari suatu prosedur harus disetujui, atau syarat tertentu harus dipenuhi dulu sebelum kegiatan-kegiatan bisa dilanjutkan atau menjadi semacam peralatan "double-check" yang lebih menjamin ketetapan pelaksanaan suatu kegiatan

Pengawasan Umpan Balik (Feedback Control)

Pengawasan ini mengukur hasil-hasil dari suatu kegiatan yang telah diselesaikan, pengawasan ini bersifat historis, pengukuran dilakukan setelah kegiatan terjadi.

²³⁾ Robert J. Mokler, dalam T Handoko, Ibid, hal 360

2. Tahap-tahap dalam Proses Pengawasan

Proses pengawasan biasanya terdiri paling sedikit lima tahap⁶⁷, tahap-tahap tersebut adalah :

Tahap I. Penetapan Standar

Standar mengandung arti sebagai suatu satuan pengukuran yang dapat digunakan sebagai patokan untuk penilaian hasil-hasil :

- a. Standar-standar fisik, mungkin meliputi kualitas barang atau jasa, jumlah langganan atau kualitas produk
- b. Standar-standar moneter, yang ditujukan dalam rupiah dan mencakup biaya tenaga kerja, biaya penjualan, laba, pendapatan penjualan dan sebagainya.
- c. Standar-standar waktu, meliputi kecepatan produksi atau batas waktu suatu pekerjaan harus diselesaikan.

Standar-standar yang tidak dapat dihitung juga memainkan peranan penting dalam proses pengawasan. Mengawasi pengawasan dengan standar kualitatif lebih sulit dicapai, tetapi hal ini penting untuk mencoba mengawasinya

Tahap 2. Penentuan Pengukuran Pelaksanaan Kegiatan.

Penetapan standar adalah sia-sia bila tidak disertai berbagai cara untuk mengukur pelaksanaan kegiatan nyata

⁶⁷ Ibid, halaman 362

Tahap 3. Pengukuran Pelaksanaan Kegiatan.

Setelah frekuensi pengukuran dan sistem monitoring ditentukan, pengukuran pelaksanaan dilakukan sebagai proses yang berulang-ulang dan terus menerus

Tahap 4. Perbandingan Pelaksanaan dengan Standar dan Analisa Penyimpangan.

Tahap kritis dari pengawasan adalah perbandingan pelaksanaan nyata dengan pelaksanaan standar yang telah ditetapkan. Kompleksitas dapat terjadi pada saat mengimplementasikan adanya penyimpangan. Penyimpangan harus dianalisa untuk menentukan mengapa standar tidak dapat dicapai

Tahap 5. Pengambilan Tindakan Koreksi bila Diperlukan.

Bila hasil analisa menunjukkan perlu tindakan koreksi, tindakan ini harus diambil. Tindakan koreksi dapat diambil dalam berbagai bentuk standar mungkin diubah, pelaksanaan diperbaiki atau keduanya dilakukan bersamaan.

3. Pentingnya Pengawasan

Ada beberapa faktor yang membuat pengawasan semakin diperlukan oleh setiap organisasi⁶⁸, faktor-faktor itu adalah :

a. Perubahan lingkungan organisasi.

⁶⁸ Ibid, halaman 366

Berbagai perubahan lingkungan organisasi terjadi terus menerus dan tak dapat dihindari, melalui pengawasan ini, organisasi mampu menghadapi tantangan atau memanfaatkan kesempatan yang diciptakan perubahan-perubahan yang terjadi

b. Peningkatan kompleksitas organisasi.

Semakin besar organisasi semakin memerlukan pengawasan yang lebih formal dan hati-hati.

c. Kesalahan-kesalahan.

Bila para bawahan tidak pernah membuat kesalahan, manajer dapat secara sederhana melakukan fungsi pengawasan, tetapi kebanyakan anggota organisasi sering melakukan kesalahan, sistem pengawasan memungkinkan manajer mendeteksi kesalahan-kesalahan tersebut sebelum menjadi kritis.

4. Karakteristik Pengawasan yang efektif

Ada beberapa karakteristik-karakteristik Pengawasan yang efektif⁶⁹, antara lain :

1) Akurat.

Informasi tentang pelaksanaan kegiatan harus akurat, data yang tidak akurat dari sistem pengawasan dapat menyebabkan organisasi mengambil tindakan koreksi yang

⁶⁹ Ibid, halaman 373

keliru atau bahkan menciptakan masalah yang sebenarnya tidak ada.

2) Tepat waktu.

Informasi harus dikumpulkan, disampaikan, dan dievaluasi secepatnya bila kegiatan perbaikan harus dilakukan segera.

3) Objektif dan menyeluruh.

Informasi harus mudah dipahami dan bersifat objektif serta menyeluruh.

4) Terpusat pada titik-titik pengawasan strategik.

Sistem pengawasan harus memusatkan perhatian pada bidang-bidang dimana penyimpangan-penyimpangan dari standar paling sering terjadi atau akan mengakibatkan kerusakan yang fatal.

5) Realistik secara ekonomik.

Biaya pelaksanaan sistem pengawasan harus lebih rendah atau paling tidak sama dengan kegunaan yang diperoleh dari sistem tersebut.

6) Realistik secara organisasional.

Sistem pengawasan harus cocok atau harmonis dengan kenyataan-kenyataan organisasi.

7) Terkoordinasi dengan aliran kerja organisasi.

Informasi pengawasan harus terkoordinasi dengan aliran kerja organisasi, karena (1) setiap tahap dari proses pekerjaan

dapat mempengaruhi sukses atau tidaknya keseluruhan operasi, dan (2) informasi pengawasan harus sampai pada seluruh personalia yang memerlukannya.

8) Fleksibel.

Pengawasan harus mempunyai fleksibilitas untuk memberikan tanggapan atau reaksi terhadap ancaman ataupun kesempatan dari lingkungan.

9) Bersifat sebagai petunjuk dan operasional.

Sistem pengawasan efektif harus menunjukkan baik deteksi atau deviasi dari standar, tindakan koreksi apa yang seharusnya diambil.

10) Diterima para anggota organisasi.

Sistem pengawasan harus mampu mengarahkan pelaksanaan kerja para anggota organisasi dengan mendorong perasaan otonomi, tanggung jawab dan berprestasi.

Prajudi Atmosudirdjo²⁷⁾ mendefenisikan pengawasan sebagai kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan, hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai dimana terdapat kecocokan dan apakah sebab-sebabnya.

²⁷⁾ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1981)

Lebih lanjut beliau mengatakan ada beberapa syarat penunaian tugas, fungsi dan kewajiban yang harus dipenuhi oleh administrasi negara (penguasa/pemerintah), yaitu :

a. Efektifitas.

Kegiatan harus mengenai sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan atau direncanakan.

b. Legitimitas.

Kegiatan administrasi negara jangan sampai menimbulkan ribut oleh karena tidak dapat diterima oleh masyarakat setempat atau lingkungan yang bersangkutan.

c. Yuridikitas.

Syarat yang menyatakan bahwa perbuatan para pejabat administrasi negara tidak boleh melawan atau melanggar hukum dalam arti luas.

d. Legalitas.

Syarat yang menyatakan bahwa tidak satupun perbuatan atau keputusan administrasi negara yang boleh dilakukan tanpa dasar atau pangkal suatu ketentuan undang-undang (tertulis) dalam arti luas; bila sesuatu dijalankan dengan dalih "keadaan darurat", maka kedaruratan tersebut wajib dibuktikan, maka perbuatan tersebut dapat digugat di pengadilan.

e. Moralitas.

Syarat yang paling diperhatikan oleh masyarakat : moral dan etika umum maupun kedinasan wajib dijunjung tinggi : perbuatan tidak senonoh, sikap kasar, kurang ajar, tidak sopan, kata-kata yang tidak pantas dan sebagainya wajib dihindari.

f. Efisiensi.

Wajib dikejar seoptimal mungkin, kehematan biaya dan produktivitas wajib diusahakan setinggi-tingginya.

Prof. Oppenheim²⁸⁾ yang dipetik oleh YM. Sunindhia, mengatakan bahwa kebebasan bagian-bagian negara sama sekali tidak boleh berakhir dengan kehancuran hubungan negara. Didalam pengawasan tertinggi letaknya jaminan, bahwa selalu terdapat keserasian antara pelaksanaan bebas dari tugas pemerintah daerah dan kebebasan pelaksanaan tugas negara oleh penguasa negara itu.

Sarwoto²⁹⁾ memberikan defenisi tentang pengawasan sebagai kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki.

²⁸⁾ Y.W. Sunindhia, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah* (Jakarta : Rineka Cipta, 1996) hal. 112

²⁹⁾ Sarwoto, *Dasar-dasar Organisasi dan Manajemen*, (Jakarta : Ghalia Indonesia), hal. 93

Rumusan pengertian tentang pengawasan yang cukup menarik diberikan oleh Suryamto³⁰⁾, "pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak".

Pengawasan (control) terhadap pemerintah, menurut Paulus Effendi Lotulung, adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik sengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha represif. Ditinjau dari segi saat/waktu dilaksanakannya suatu kontrol atau pengawasan, menurut Paulus Effendi Lotulung³¹⁾, kontrol dapat dibedakan dalam dua jenis : kontrol Apriori dan Kontrol Aposteriori, dikatakan sebagai Kontrol Apriori, bilamana pengawasan itu dilakukan sebelum dikeluarkannya keputusan atau ketetapan Pemerintah ataupun peraturan lainnya yang mengeluarkannya memang menjadi wewenang Pemerintah. Dalam hal ini tampak jelas unsur preventif dari maksud kontrol itu, sebab tujuan utamanya adalah mencegah atau menghindari terjadinya kekeliruan, misalnya suatu peraturan agar berlaku sah dan dilaksanakan, harus terlebih dahulu memperoleh persetujuan dan pengesahan dari instansi atasan atau peraturan Pemerintah Daerah

³⁰⁾ Muchsan, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparatur Pemerintah dan Peradilan tata Usaha Negara di Indonesia* (Yogyakarta : Liberty Yogyakarta, 1992), hal 37

³¹⁾ Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah, Edisi Kedua*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, , 1993), hal. Xvi - XVii

TK II (Kabupaten/Kota) harus mendapat pengesahan terlebih dahulu dari Pemerintah Daerah Tingkat I (Propinsi). Sebaliknya Kontrol Aposteriori adalah bilamana pengawasan itu baru terjadi sesudah terjadi tindakan/putusan/ketetapan Pemerintah atau sesudah terjadi tindakan/perbuatan Pemerintah. Dengan kata lain, arti pengawasan di sini dititikberatkan pada tujuan yang bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru.

Apabila dihubungkan dengan pengawasan terhadap pemerintah terlihat bahwa pengertian umum pengawasan masih tetap relevan, alasannya : Pertama, pada umumnya sasaran pengawasan terhadap pemerintah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik dan tetap dalam batas kekuasaannya³²⁾, Kedua : tolok ukurnya adalah hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam bentuk hukum material maupun hukum formal (*rechtmatigheid*), serta manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat (*dolmatidheid*); Ketiga, ada pencocokan antara perbuatan dan tolok ukur yang telah ditetapkan; Keempat, jika terdapat tanda-tanda akan terjadi penyimpangan terhadap tolok ukur tersebut dapat dilakukan tindakan pencegahan; Kelima, apabila dalam pencocokan menunjukkan telah

³²⁾ S.F. Marbun, *Peradilan Adm Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta : Liberty, 1997), hal. 12

terjadi penyimpangan dari tolok ukur, maka diadakan koreksi melalui tindakan pembatalan, pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan pelaku kekeliruan itu ³³⁾.

Menurut Siagian³⁴⁾ pengawasan sebagai proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

Sedangkan Sarmoto³⁵⁾ berpendapat bahwa pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki

D. DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)

1. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat (Legislatif)

Istilah perwakilan rakyat seringkali digantikan dengan istilah legislatif atau sebaliknya, dalam sejarahnya lembaga perwakilan berkembang dalam dua tahap. Pertama-tama dalam pengertian sebagai pembuat undang-undang, yang dalam pengertian itu lembaga perwakilan sudah sejak abad 14 abad di Inggris, namun demikian peran legislatif/pembuat undang-undang baru berkembang sepenuhnya kurang lebih pada 5 abad terakhir ini.

³³⁾ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, (Alumni, Bandung, 2004), hal. 90-91

³⁴⁾ Dr. S.P. Siagian. M.P.A, *Filsafat Administrasi*, (Gunung Agung : Jakarta, 1970), hal 107

³⁵⁾ Drs. Sarwoto, *Dasar-dasar Organisasi dan Manajemen*, (Ghalia Infonesia : Jakarta, 1981), hal 93

Sehingga pengertian legislatif lebih mengacu pada pengertian klasik tentang kekuasaan negara, kekuasaan negara dalam pengertian itu dibagi dalam tiga kelompok yaitu :

- a. Kekuasaan Perundang-undangan (legislative power)
- b. Kekuasaan penyelenggaraa pemerintahan (executive power)
- c. Kekuasaan peradilan (judicial power)

Perkembangan lebih lanjut para anggota legislatif tidak hanya sebagai pembuat undang-undang, tetapi bertambah fungsinya sebagai badan perwakilan rakyat (representative) untuk mewakili dan memperjuangkan segala kepentingan rakyat dari berbagai aspek³⁶⁾. Oleh karena itu seorang wakil rakyat dituntut berkemampuan :

- a. Menampung dan merumuskan kepentingan rakyat;
- b. Agregasi berbagai kepentingan yang akan disalurkan;
- c. Menyalurkan dan memperjuangkan kepentingan tersebut, dan
- d. Evaluasi dan pertanggungjawaban kepada rakyat³⁷⁾.

2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Fungsi Pengawasan.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Badan Legislatif Daerah (UU Nomor 22 Tahun 1999, Pasal 1 huruf c), sebagai badan legislatif daerah DPRD sejajar dengan pemerintah daerah

³⁶⁾ Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, (Jakarta : Rajawali, 1985), hal. 43

³⁷⁾ Acry Deodatus, *Ceramah : DPRD dan Demokratisasi Pemerintahan Daerah*, (Workshop Asosiasi Ilmu Politik Indonesia : Semarang, 25 maret, 2002) hal. 6

dan bukan bagian dari pemerintahan daerah. Ryaas Rasyid³⁸⁾ menilai perlunya penguatan peran DPRD, baik dalam proses legislasi maupun atas jalannya pemerintahan daerah sebagai konsekuensi logis kebijakan demokrasi pemerintahan, termasuk konsekuensi pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran pembiayaan dan belanja daerah. Hal ini seperti tercantum dalam Pasal 61 UU Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, yang berbunyi :

DPRD Propinsi mempunyai fungsi :

- a. Legislasi;
- b. Anggaran;
- c. Pengawasan

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

- a. Menetapkan APBD bersama dengan Gubernur
- b. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, keputusan Gubernur, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah;

³⁸⁾ M. Ryaas Rasyid, *Panduan Parlemen Daerah : Kebijakan Otonomi daerah dan Peran DPRD* (Jakarta : Yayasan API, 2001), hal. 222

Drs. Winano Surya Adisubrata berpendapat bahwa hak DPRD sama dengan hak DPR ³⁹⁾. Hak DPRD ini berhubungan dengan berbagai fungsi DPRD sebagai berikut :

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

Adanya pemisahan DPRD dari pemerintah daerah mempunyai maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban kepala daerah kepada rakyat. Oleh karena itu hak-hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk meningkatkan penyerapan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan daerah dan melaksanakan fungsi pengawasan dilakukan secara efektif. DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasan dilakukan terhadap :

- a. Pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lain;
- b. Pelaksanaan peraturan peraturan dan keputusan gubernur;
- c. Pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD);
- d. Pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah yang disesuaikan dengan pola dasar pembangunan daerah;
- e. Pelaksanaan kerjasama internasional di daerah.

³⁹⁾ Winarmo Surya Adisubrata, Op Cit, hal 14

Dalam UU Nomor 22 tahun 1999, sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 juga disebutkan salah satu tugas dan kewenangan DPRD adalah melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan APBD. Ahmad Helmy Fuady dkk⁴⁰⁾ menilai sebagai lembaga pengawas atas pelaksanaan pembangunan daerah, legislatif (DPRD) memegang kunci fungsi pengawasan.

Dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah Bab VII Pasal 40 mengenai Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah disebutkan bahwa pengawasan atas pelaksanaan APBD dilakukan oleh DPRD, yang selanjutnya dalam penjelasan ditegaskan bahwa pengawasan yang dimaksudkan adalah bukan pemeriksaan tetapi pengawasan yang lebih mengarah untuk menjamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan dalam APBD.

Selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan dan Pemerintahan Daerah Pasal 17 disebutkan bahwa DPRD melakukan pengawasan legislatif yang dimaksud dilakukan sesuai dengan tugas dan wewenangnya melalui dengar pendapat, kunjungan kerja, pembentukan panitia khusus dan pembentukan panitia kerja yang diatur dalam tata tertib dan atau sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

⁴⁰⁾ Ahmad Helmy Fuady, Op Cit, hal 22

Pengawasan adalah salah satu pilar terpenting dalam proses politik demokratis, fungsi pengawasan dilaksanakan untuk menjamin terwujud dan efektifnya akuntabilitas publik dari berbagai lembaga tata pemerintahan. Dalam demokrasi, berbagai lembaga melaksanakan fungsi pengawasan dan salah satunya adalah DPRD, fungsi pengawasan yang dilaksanakan oleh lembaga ini adalah unik, karena orientasinya adalah terpenuhinya proses dan kebijakan politik ⁴¹⁾.

3. Tugas dan Peranan DPRD

Badan Legislatif merupakan perwakilan dari rakyat, hal ini berkenaan dengan kedaulatan rakyat karena rakyat masing-masing tidak mungkin melaksanakan sendiri-sendiri kedaulatannya, karena hal yang demikian justru akan menghasilkan kekacauan

Menurut Rousseau, rakyat yang berdaulat itu hanyalah merupakan fiksi saja, karena rakyat dapat mewakilkan kekuasaannya dengan berbagai cara, jadi pengertian kedaulatan adalah pengertian semu, abstrak, dalam arti tidak dapat dilihat dengan nyata dalam bentuk yang konkrit ⁴²⁾.

⁴¹⁾ Norbert Eschborn, *Akuntabilitas Publik dan Fungsi Pengawasan DPRD*, (Sekretariat Nasional EDEKSI : Jakarta Indonesia, 2004), hal ii

⁴²⁾ Abu Daud Busroh, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1985), hal 129

Ada dua cara penyerahan kekuasaan oleh rakyat, yaitu :

1. Rakyat yang sudah menyerahkan kekuasaannya kepada penguasa, menjadi tidak daulat lagi, dan yang berdaulat adalah penguasa, cara ini menghasilkan pemerintahan yang absolut
2. Rakyat tidak menyerahkan kekuasaan kepada pihak penguasa, tetapi kepada rakyat sendiri sebagai suatu keseluruhan dalam wujud perwakilan, cara ini menghasilkan suatu pemerintahan yang demokrasi. Dalam negara demokrasi maka penguasa menjalankan kekuasaannya bukan karena haknya sendiri, melainkan sebagai mandataris dari rakyat, dengan demikian berarti rakyat dapat sewaktu-waktu menarik kembali mandatnya ⁴³⁾.

Badan Legislatif yang ada di Indonesia adalah MPR dan DPR, tetapi sesuai dengan bunyi Pasal 18 ayat (1) dan (2) amandemen II UUD 1945 bahwa negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah Kabupaten dan Kota, yang tiap propinsi dan daerah propinsi Kabupaten dan Kota itu yang mempunyai daerah yang diatur dengan undang-undang. Selanjutnya Pemerintah Daerah Propinsi, daerah, kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Daerah yang anggota-anggotanya

⁴³⁾ Loc. Cit

dipilih melalui Pemilu. Maka Badan Legislatif tidak hanya MPR/DPR, di daerah juga terdapat badan legislatif yaitu DPRD.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka peranan pemerintah daerah semakin diberdayakan sebagian besar peranan yang ada diserahkan kepada daerah. Kewenangan yang tinggal pada pemerintah pusat hanyalah beberapa kewenangan saja yang akan berfungsi sebagai perekat bagi negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu kewenangan bidang politik luar negeri, kewenangan dibidang pertanahan dan keamanan, kewenangan bidang peradilan, kewenangan bidang moneter dan fiskal serta kewenangan bidang agama.

Pemberdayaan Pemerintah Daerah berarti pemberdayaan juga aparatur pelaksanaannya. Termasuk didalam Pemerintahan Daerah DPRD dan Pemerintah Daerah. Selama ini DPRD ditempatkan sebagai bagian dari pemerintah daerah, akibatnya DPRD tidak mandiri dan selalu berada dibawah dominasi Pemerintah Daerah, dengan adanya UU Nomor 22/1999 yang diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 maka kedudukan antara Pemerintah Daerah dan DPRD dipisahkan, masing-masing berfungsi sebagai Eksekutif dan Legislatif. Sebagaimana dikatakan oleh Rozali Abdullah :

Dalam era reformasi DPRD harus dipisah dari Pemerintah Daerah dan dikembalikan kepada fungsi yang seharusnya, yaitu sebagai badan legislatif dengan kedudukan sederajat dengan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif. Hubungan antara DPRD dan Pemerintah Daerah adalah hubungan Kemitraan, bahkan DPRD sebagai pemegang kedaulatan di setiap saat dapat meminta pertanggungjawaban kepada pemerintah daerah dan malahan dapat menjatuhkan kepala daerah ⁴⁴⁾.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susduk, dalam Pasal 76 dikatakan bahwa : Kedudukan dan fungsi DPRD Kabupaten/Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga daerah Kabupaten/Kota. Sedangkan dalam Pasal 78 dikatakan bahwa tugas dan wewenang DPRD adalah :

- (1) DPRD Kabupaten/Kota mempunyai tugas dan wewenang :
 - a. membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan bupati/walikota untuk mendapat persetujuan bersama;
 - b. menetapkan APBD kabupaten/kota bersama-sama dengan bupati/walikota;
 - c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, keputusan bupati/walikota, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah;
 - d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/walikota atau wakil bupati/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur;
 - e. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah Kabupaten/Kota terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah; dan
 - f. menerima laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam melaksanakan tugas desentralisasi

⁴⁴⁾ H. Rozali Abdullah, op. Cit, halaman 8

Berdasarkan yang dikatakan oleh Marbun⁴⁵⁾ Kedudukan DPRD dalam bentuk dan susunan Pemerintah Daerah sesuai dengan UU Nomor 32 Tahun 2004, sesuai dengan konsideran menimbang disebutkan :

“Bahwa undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerinthan Daerah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti”.

4. DPRD di Era Baru (UU No 5 1970)

Pada dasarnya, gagasan pembentukan sistem perwakilan dalam suatu penyelenggaraan negara itu dilatarbelangi oleh teori demokrasi, teori ini menjelaskan bahwa anggota masyarakat harus ikut ambil bagian atau berpartisipasi dalam proses perumusan dan penentuan kebijaksanaan⁴⁶⁾. Dalam kehidupan penyelenggaraan negara dewasa ini, keterlibatan rakyat dalam proses pembuatan kebijaksanaan tersebut dilakukan melalui sistem perwakilan, yaitu rakyat menunjukan wakil-wakilnya yang dipandang terpercaya untuk membawakan aspirasi mereka di dalam pemerintahan. Praktek kehidupan pemerintahan seperti ini sering diistilahkan

⁴⁵⁾ B.N Marbun, *DPRD & Otonomi Daerah setelah Amandemen UUD 1945 & UU Otonomi daerah 2004*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 2005), hal.65

⁴⁶⁾ Arbi Sanit, *Perwakilan Politik Indonesia*, (Jakarta : Rajawali, , 1985), hal. 203

dengan sistem demokrasi perwakilan ⁴⁷⁾. Telah menjadi suatu kenyataan, ketika para elit nasional dan seluruh bangsa Indonesia merumuskan bentuk negara dan pemerintahan pertama kali, BPUPK dan PPKI pada 1945 secara formal menetapkan pilihan politik demokrasi sebagai satu-satunya yang mendasar dalam kehidupan politik Indonesia ⁴⁸⁾.

Menurut Moh. Mahfud, proses kelahiran UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pemerintahan Daerah dilatarbelakangi oleh konfigurasi politik yang sangat demokratis sehingga produk hukumnya (hukum Pemerintahan Daerah) tampak sangat responsif/popularistik ⁴⁹⁾. Dari sudut politik, UU Nomor 5 Tahun 1974 telah menciptakan pemerintahan yang terpusat dan memberikan otonomi yang harus dipagari oleh kepentingan untuk mewujudkan keutuhan Negara Kesatuan, tegasnya UU Nomor 5 Tahun 1974 itu lahir dari semangat politik yang tidak demokratis karena program pembangunannya yang berorientasi pada paradigma pertumbuhan, sehingga UU tersebut tak dapat membunyikan watak sentralistiknya ⁵⁰⁾.

⁴⁷⁾ Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, (Bina Aksara : Jakarta, 1982), hal. 22-24

⁴⁸⁾ Maswadi Rauf, *Musyawaharah untuk Mufakat : Sebuah cara Penentuan Kebijakan Politik dalam Pembangunan Politik Indonesia*, (Makalah AIPI : Bandung, 18-19 Oktober 1990), hal 1

⁴⁹⁾ M. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Pusat LP3ES Indonesia : Jakarta 1998)

⁵⁰⁾ M. Maffud MD, *Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah, makalah Seminar Nasional Penyelenggaraan Otonomi daerah dan Demokratisasi di Indonesia*, (Kerjasama FH UII dengan PERSAHI : Yogyakarta, 1998), hal. 1

Bagi Pemerintah Orde Baru, UU Nomor 5 Tahun 1974 merupakan salah satu perwujudan penataan birokrasi, tujuan penataan birokrasi, yaitu Pertama, mengalihkan wewenang pemerintah ke tingkat birokrasi yang lebih tinggi, yaitu proses pembuatan kebijakan pemerintah. Kedua, membuat birokrasi agar efektif dan tanggap pada perintah para pemimpin pusat. Ketiga, memperluas wewenang pemerintah baru dan mengakomodasikan pengendalian atas daerah-daerah ⁵¹⁾.

Di bidang fungsi peraturan, DPRD diberi kewenangan untuk membuat peraturan daerah melalui hak prakarsa dan hak amandemen (perubahan), dengan dijalankannya fungsi peraturan oleh DPRD, kebijakan-kebijakan pemerintah di daerah akan lebih mencerminkan kehendak rakyat di daerah, tetapi dalam prakteknya, fungsi peraturan ini tidak berjalan sebagaimana mestinya, sebab hak inisiatif tidak pernah dilaksanakan, dengan kata lain naskah rancangan peraturan daerah umumnya masih datang dari eksekutif, informasi, data, tenaga terampil dan kemampuan menganalisis rancangan peraturan daerah yang dimiliki oleh eksekutif masih lebih lengkap dibanding dengan yang dimiliki DPRD ⁵²⁾.

Kasus ketidakserasian hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD merupakan hal yang tidak jarang ditemui dalam praktik

⁵¹⁾ Mochtar Mas'ood, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru*, (LP3ES : Jakarta, 1989), hal. 151

⁵²⁾ Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong (editor), *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, (Rajawali Press kerjasama dengan AIPI : Jakarta, 1993), hal. 12

penyelenggaraan pemerintahan di daerah selama masa Orde Baru, keluhan-keluhan dari kedua belah pihak yang sering terjadi, berkisar pada persoalan seolah-olah pihak DPRD kurang dilibatkan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dan eksekutif kurang terbuka dan kurang memberi keleluasaan pada DPRD untuk menjalankan hak-haknya⁵³⁾.

Budaya politik berperan sangat besar dalam menentukan sikap dan tindak tanduk para legislator, salah satu budaya politik yang berkembang di dalam masyarakat Indonesia adalah kecurigaan terhadap kritik. Orang Indonesia sangat sensitif terhadap kritik dan oleh sebab itu pada umumnya tidak senang dikritik. Kritik dianggap sama dengan penghinaan, sehingga kritik sering dianggap sebagai usaha untuk merendahkan martabat pihak yang dikritik, nilai budaya seperti itu tentu saja mempersulit perkembangan peran lembaga perwakilan⁵⁴⁾.

5. DPRD di Era Reformasi (UU Nomor 22 Tahun 1999)

Kelahiran UU Nomor 22 Tahun 1999 memang lebih bernuansa politis, karena berbagai penyimpangan yang dilakukan oleh Pemerintah Orde baru melalui berbagai kebijakan yang diterapkan terhadap pembangunan maupun distribusi kewenangan dan keuangan antara satu daerah dengan daerah yang laizim,

⁵³⁾ Ibid, hal. 118

⁵⁴⁾ Mawardi Rauf, *Beberapa masalah DPR Masa Kini; Mencari masukan untuk Masa Depan*, (makalah diskusi bulanan UII : Yogyakarta, 24 September, 1992), hal. 15

antara Jawa dan Luar Jawa, akhirnya daerah menuntut perombakan kebijakan struktur pemerintahan di Pusat maupun di Daerah.

Di samping UU Nomor 22 Tahun 1999, dikeluarkan juga UU Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, melalui UU Nomor 25 Tahun 1999 ditentukan secara tegas dana perimbangan antara Pusat dan Daerah dan persentase bagi tiap-tiap daerah yang berpotensi dari segi sumber daya alamnya. Melalui UU ini diharapkan Daerah akan mampu mengejar ketinggalannya dari daerah-daerah lain yang sudah maju dan otonomi bagi daerah akan segera terwujud.

Masyarakat menilai justru anggota DPRD sekarang ini over acting dalam memahami otonomi daerah maupun menyikapi kebijakan Kepala Daerah, kesan yang muncul, anggota DPRD sekarang ini cenderung "arogan" dan kurang dewasa dalam bersikap. Wakil-wakil yang duduk di lembaga perwakilan (DPRD) kurang berkualitas, kurang berpengalaman di bidang politik, dan tidak membangun karirnya dari bawah, sehingga yang dihasilkan kurang memuaskan rakyat. Hal ini terwujud dalam peraturan daerah, pengawasan terhadap Kepala Daerah, pemilihan Kepala Daerah, juga dalam menjalin kemitraan dengan eksekutif daerah⁵⁵⁾.

⁵⁵⁾ Ni'matul Huda, *Otonomi Luas* (Perspektif Yuridis dan Politis), (Jurnal Study Agama Millah, Vol. 1 : Agustus 2001), hal. 92

Demokrasi memang menuntut agar DPRD dapat berperan secara wajar, dan menuntut keterbukaan. Kepala daerah dan jajarannya bukan alat kekuasaan sentralisme yang lebih menampakkan diri sebagai pangreh dengan simbol-simbol dan tingkah laku otoritarian, melainkan sebagai penyelenggara pemerintahan yang bertanggungjawab dan harus tunduk pada pengawasan publik untuk mewujudkan kesejahteraan umum di daerahnya.⁵⁶⁾ Senada dengan pandangan Bagir Manan di atas, Syaukani dan Afan Gaffar⁵⁷⁾, mengatakan implikasi yang negatif dari pemberian hak yang sangat besar terhadap DPRD, yaitu kemungkinan akan terjadi "komplik" yang berkepanjangan antar Kepala Daerah dengan DPRD.

6. DPRD Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004

Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.

DPRD mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut :

- a. membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama;

⁵⁶⁾ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Pusat Study Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia : Yogyakarta, 2001), hal. xi-xii

- b. membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan Kepala Daerah, APBD, kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional;
- d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota;
- e. memilih Wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah;
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah;
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan;
- i. membentuk panitia pengawas pemilihan Kepala Daerah;
- j. melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah;

⁵⁷⁾ Syaukani HR, dkk, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, (Kerjasama Pustaka Pelajar dengan Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan : Yogyakarta, 2002), hal. 199-200

- k. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

7. Pengawasan Pusat Terhadap Produk Hukum Daerah

Hal lain yang umumnya dilakukan dalam rangka melemahkan kedudukan DPRD adalah melalui mekanisme kontrol terhadap lembaga tersebut, kontrol dapat dilakukan melalui dua cara yang sangat efektif⁵⁸⁾.

Menurut Bagir Manan⁵⁹⁾ mengingat bahwa Perda (termasuk Peraturan Desa) dibuat oleh satuan pemerintahan yang mandiri (otonom), dengan lingkungan wewenang yang mandiri, maka dalam pengujiannya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan "pertingkatan", melainkan juga pada lingkungan wewenangnya Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (kecuali UUD) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat melanggar hak dan kewajiban daerah yang dijamin UUD atau UU Pemerintahan Daerah.

⁵⁸⁾ Syaukani, Afan Gaffar dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, (Pustaka Pelajar kerjasama dengan PUSKAP : Yogyakarta, 2002), hal. 244-245

⁵⁹⁾ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi, Cek. Kedua*, (FK UII Press : Yogyakarta, 2004), hal. 142

Bagir Manan⁶⁰⁾ memandang kontrol sebagai sebuah fungsi dan sekaligus hak, sehingga lazim disebut fungsi kontrol atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan bertalian dengan pembatasan dan pengendalian bertalian dengan arahan (directive).

E. Keuangan Daerah.

Keuangan Negara dalam Pasal 1 angka 1 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara diartikan sebagai semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut, selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban dijabarkan bahwa Keuangan daerah adalah semua hak dan semua kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Dalam Pasal 40 Peraturan Pemerintah (PP) tersebut di atas dinyatakan pengawasan atas pelaksanaan APBD dilakukan oleh DPRD.

⁶⁰⁾ Bagir Manan, *Peningkatan Fungsi Kontrol Masyarakat terhadap L. Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif*, (makalah pd Forum Orientasi dan Tatap Muka Tingkat Nas. Kosgoro : Cipanas-Cianjur, 26 Juli 02), hal. 1-2

1. Anggaran Daerah.

Ahmad Helmy Fuady dkk⁶¹⁾ merumuskan pengertian anggaran sebagai pernyataan tentang perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan terjadi dalam sebuah rentang waktu tertentu di masa yang akan datang serta realisasinya di masa yang lalu.

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

- a. Arah kebijakan pemerintah daerah dalam hal-hal penerimaan maupun pengeluaran;
- b. Pencapaian atau realisasi dari pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah yang direncanakan di awal periode anggaran;
- c. Kapasitas pemerintah daerah untuk melaksanakan rencana-rencana yang ditetapkan di awal;
- d. Kemampuan pemerintah daerah dalam memilih kebijakan yang sesuai dengan kapasitasnya;
- e. Kemampuan pemerintah daerah untuk menjaga kesinambungan kebijakan anggaran tahun tertentu dengan menimbang pencapaian anggaran di periode sebelumnya.

Anggaran daerah adalah rencana kerja pemerintah daerah dalam bentuk uang (rupiah) dalam satu periode tertentu

⁶¹⁾ Ibid, halaman 10

(satu tahun). Anggaran daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah. Anggaran daerah digunakan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktifitas dari berbagai unit kerja ⁶²⁾. Selanjutnya Mardiasmo menyebutkan ada beberapa perspektif yang harus dimiliki dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah, yaitu :

- 1) Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (public oriented), hal ini tidak saja terlihat pada besarnya porsi pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik tetapi juga terlihat pada besarnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan keuangan daerah.
- 2) Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya.
- 3) Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para partisipan yang terkait dengan pengelolaan anggaran,

⁶²⁾ Mardiasmo, Op Cit, halaman 9

seperti DPRD, Kepala Daerah (KDH), Sekretaris Daerah (Setda) dan perangkat daerah lainnya.

- 4) Kerangka hukum dan administrasi bagi pembiayaan, investasi dan pengelolaan uang daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, transparansi dan akuntabilitas.
- 5) Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, KDH dan Pegawai Negeri Sipil (PNS) Daerah, baik rasio maupun dasar pertimbangannya.
- 6) Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja, dan anggaran multi tahunan.
- 7) Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang lebih profesional.
- 8) Prinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan, peran DPRD dan akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran dan transparansi informasi anggaran kepada publik.
- 9) Aspek pembinaan dan pengawasan yang multi batasan pembinaan, peran asosiasi dan peran anggota masyarakat guna pembangunan profesionalisme aparat pemerintah daerah.
- 10) Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen pemerintah daerah terhadap

penyebarluasan informasi sehingga memudahkan pelaporan dan pengendalian, serta mempermudah mendapatkan informasi.

2. Prinsip pengelolaan keuangan daerah (anggaran) yang baik.

Prinsip manajemen keuangan daerah yang diperlukan untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah tersebut meliputi ⁶³⁾ :

a) Akuntabilitas

Akuntabilitas mensyaratkan bahwa pengambil keputusan berperilaku sesuai dengan mandat yang diterimanya. Untuk itu perumusan kebijakan bersama-sama dengan cara dan hasil kebijakan tersebut harus dapat diakses dan dikomunikasikan secara vertikal maupun horizontal dengan baik.

b) Value for money

Value for money merupakan jembatan untuk mengantarkan pemerintah daerah mencapai good governance, untuk mendukung dilakukannya pengelolaan dana publik yang berdasarkan pada konsep value for money, maka diperlukan sistem pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah yang baik, hal tersebut dapat dicapai apabila pemerintah daerah memiliki sistem akuntansi yang baik.

⁶³⁾ Ibid, halaman 29

c) Kejujuran dalam mengelola keuangan publik (probity)

Pengelolaan keuangan daerah harus dipercayakan kepada staf yang memiliki integritas dan kejujuran yang tinggi sehingga kesempatan untuk korupsi dapat diminimalkan.

d) Transparansi.

Transparansi adalah keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan keuangan daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD dan masyarakat.

e) Pengendalian

Penerimaan dan pengeluaran daerah (APBD) harus sering dimonitor, yaitu dibandingkan antara yang dianggarkan dengan yang dicapai, untuk itu perlu dilakukan analisis varians (selisih) terhadap penerimaan dan pengeluaran daerah agar dapat sesegera mungkin dicari penyebab timbulnya varians dan tindakan antisipasi ke depan.

BAB III

TINJAUAN DESKRIPTIF LOKASI PENELITIAN

A. Letak Kondisi Geografis dan Luas Wilayah

1. Gambaran Umum

Kota Padang Panjang merupakan kota terkecil di Sumatera Barat, dengan luas wilayah 23 km² (2300 Ha) terletak pada titik simpul lalu lintas Padang, Bukittinggi, Solok dan Batusangkar. Membentang pada posisi astronomis 100°20¹ - 100°30¹ BT dan 0°27¹ - 0°32¹ LS dan berada pada dataran tinggi dalam gugusan Bukit Barisan dengan ketinggian antara 650 m sampai 850 m dari permukaan laut.

Wilayah Padang Panjang berada di sekitar Gunung Merapi, Gunung Singgalang dan Gunung Tandikat yang merupakan daerah aktif dan rawan gempa bumi. Curah hujan relatif tinggi dengan rata-rata sekitar 3.259 mm/tahun dan kondisi tanah di beberapa lokasi diperkirakan relatif liat sehingga mengakibatkan sering terjadi longsor.

2. Kondisi Geografis

a. Batas Wilayah Administratif

Kota Padang Panjang dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota Kecil dalam

Lingkungan Propinsi Sumatera Tengah. Secara administratif kota ini mempunyai batas-batas sebagai berikut:

- 1) Sebelah utara berbatasan dengan Kecamatan X Koto (Kabupaten Tanah Datar)
- 2) Sebelah selatan berbatasan dengan kecamatan X Koto (Kabupaten Tanah Datar)
- 3) Sebelah Timur berbatasan dengan kecamatan Batipuh (Kabupaten Tanah Datar)
- 4) Sebelah barat berbatasan dengan kecamatan X Koto (Kabupaten Tanah Datar)

Berdasarkan PP Nomor 13 Tahun 1982, kota Padang Panjang dibagi atas 2 kecamatan dan 16 kelurahan yaitu kecamatan Padang Panjang Barat terdiri dari 8 kelurahan dengan luas wilayah 975 Ha dan kecamatan Padang Panjang Timur dengan luas wilayah 1325 Ha terdiri dari 8 kelurahan.

b. Keadaan Topografis

Umumnya dapat dikatakan bahwa, keadaan fisik permukaan tanah di kota Padang Panjang terdiri dari mikrorelief yang miring dari utara ke selatan dan sebagian terdiri dari lembah dan perbukitan. Sebagai gambaran kondisi kemiringannya adalah 0°-3° (datar) mencapai 45 ha (1,96%), sedangkan 4°-15° (landai) mencapai 419 ha (16,21%), kemiringan 16°-40°, mencapai 766 ha

(33,31%), kemudian di atas 41° (curam) mencapai 1070 ha (46,46%). Dengan demikian berdasarkan kemiringan tersebut, maka lahan yang efektif untuk dibangun hanya seluas 464 ha (20, 27%). Bentangan wilayah berada di antara dua buah gunung dan satu buah bukit yakni Gunung Merapi di sebelah Utara sampai Timur Laut, Gunung Singgalang di sebelah utara ke barat daya dan bukit Tui di sebelah selatan. Kondisi yang seperti ini memerlukan perhatian yang sungguh-sungguh terhadap pengelolaan sumberdaya alam yang ada. Hal ini bertujuan untuk menghindari timbulnya dampak negatif sebagai akibat kesalahan pengelolaan sumberdaya alam.

c. Kemampuan Sumber Daya Lahan

1) Kedalaman efektif tanah

Kedalaman efektif tanah di Kota Padang Panjang secara umum dapat dirinci sebagai berikut:

- >90 cm sekitar 2.163, 5 ha
- 60-90 cm seluas 65,0 ha
- 30-60 cm seluas 23,0 ha
- <30 cm seluas 48,5 ha

2) Tekstur Tanah

Secara garis besar tekstur tanah di kota Padang Panjang dapat dikategorikan sebagai berikut:

- Lempung seluas 1.597,0 ha
- Liat seluas 631,5 ha
- Berpasir seluas 71,5 ha

d. Sumberdaya alam

Kawasan perbukitan yang terletak disebelah barat, utara dan selatan pusat Kota Padang Panjang merupakan kawasan hutan lindung dengan luas sekitar 623 Ha dan sekitas 99 Ha diantaranya sudah ditata. Pengelolaan hutan telah dilakukan dengan mengutamakan kelestarian lingkungan. Kegiatan yang telah dilakukan dalam rangka pelestarian lingkungan adalah melakukan pemantauan dan pengendalian kegiatan, rehabilitasi dan reboisasi.

Sumberdaya alam lain yang dimiliki Kota Padang Panjang adalah batu kapur/gamping. Potensi cadangan deposit batu kapur yang dimiliki cukup besar yakni sekitar 600.000.000 juta ton yang terdapat pada jalur Bukit Barisan yaitu Bukit Tui. Namun usaha penambangan batu kapur ini baru berupa usaha pertambangan rakyat yang pengelolaannya relatif belum memperhatikan unsur pelestarian lingkungan hidup. Oleh sebab itu perlu perhatian secara khusus terhadap eksploitasi penambangan ini oleh berbagai pihak terkait sehingga tidak menimbulkan dampak negatif yang membahayakan baik bagi kesehatan dan keselamatan masyarakat maupun terhadap upaya pelestarian lingkungan.

Selain batu kapur juga terdapat bahan galian golongan C lainnya seperti batu, kerekel dan pasir yang kegiatan penambangannya terdapat disepanjang sungai yang mengalir disekitar Lubuk Mata Kucing. Pengelolaannya juga perlu mendapat pengawasan secara seksama karena berkaitan dengan ketersediaan sumber mata air bagi penduduk kota Padang Panjang.

Selain kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya alam sebagaimana telah dikemukakan di atas, kegiatan manusia lainnya dibidang ekonomi dan konsumsi juga dapat menimbulkan berbagai persoalan terhadap lingkungan hidup. Salah satu dampak yang ditimbulkan dari kegiatan tersebut adalah limbah, baik berupa limbah cair maupun limbah padat . Kontribusi limbah terbesar di Kota Padang Panjang adalah berupa sampah, baik yang berasal dari kegiatan pemukiman, pasar dan pertokoan serta sumber lainnya. Namun menurut data periode 1995-2000, sumber sampah utama di Kota Padang Panjang adalah permukiman (rumah tangga, asrama dan penginapan).

Kesadaran penduduk dalam pengelolaan kebersihan Lingkungan di Kota Padang Panjang relatif mengembirakan. Sebagian besar rumah tangga telah

memberikan perhatian yang cukup baik terhadap berbagai fasilitas penunjang kesehatan di lingkungan tempat tinggal mereka. Kesadaran penduduk tersebut berperan penting mengantarkan Padang Panjang menjadi Kota Terbersih di Propinsi Sumatera Barat selama 3 tahun berturut-turut (2001-2003).

e. Sumberdaya Manusia

Jumlah penduduk Kota Padang Panjang menurut data yang tercantum pada buku Padang Panjang Dalam Angka 2004 adalah sebanyak 44.699 jiwa, terdiri dari 21.876 penduduk laki-laki dan 22.823 penduduk perempuan. Berdasarkan ketenagakerjaan 52,50% penduduk tergolong angkatan kerja (dengan perincian 48,23% bekerja dan 4,27% mencari pekerjaan) dan yang bukan angkatan kerja 47,50%.

Lapangan usaha yang ditekuni oleh penduduk saat ini meliputi pertanian, pertambangan, industri pengolahan, bangunan, perdagangan, rumah makan dan hotel, angkutan dan komunikasi, lembaga keuangan dan jasa kemasyarakatan.

B. Program Pembangunan Daerah (Propeda) 2001-2005.

Propeda Kota Padang Panjang Tahun 2001-2005 ditetapkan melalui Peraturan Daerah Kota Padang Panjang Nomor 11 Tahun 2001. Propeda tersebut memuat mengenai berbagai masalah utama dan prioritas pembangunan Kota Padang Panjang untuk periode waktu 2001-2005.

Propeda Kota Padang Panjang dibuat dengan mengacu pada GBHN hasil TAP MPR RI Nomor IV/MPR/1999, TAP MPR RI Nomor IV/MPR/2000, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Undang-undang Nomor 5 tentang Propenas 2000-2004, Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tatacara Pertanggungjawaban Kepala Daerah, Perda Kota Padang Panjang Nomor 5 Tahun 2001 tentang Pola Dasar Pembangunan Kota Padang Panjang 2001-2005 dan Perda Kota Padang Panjang Nomor 14 Tahun 1998 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kotamadya Daerah Tingkat II Padang Panjang.

Visi pembangunan yang dikemukakan dalam dalam Pola Dasar Pembangunan Kota Padang Panjang 2001-2005 adalah *"Terwujudnya Masyarakat Kota Padang Panjang sebagai Warga Kota Serambi Mekkah berbasis pendidikan yang bernuansa Islami, didukung dengan ekonomi kerakyatan yang mandiri, tangguh dan kompetitif"*

Misi Kota Padang Panjang yang dituangkan dalam Pola Dasar Pembangunan Kota Padang Panjang 2001-2005 adalah :

- a. Mewujudkan Kota Padang Panjang sebagai Kota Serambi Mekkah berbasiskan pendidikan yang bernuansa Islami
- b. Mewujudkan ekonomi kerakyatan yang semakin mandiri
- c. Mewujudkan kota yang berdaya saing

Kondisi umum, visi, misi dan arah kebijakan yang dikemukakan dalam Pola Dasar Pembangunan Kota Padang Panjang dijabarkan menjadi program-program pembangunan sebagai acuan penyelenggaraan pembangunan bagi Pemerintah Kota Padang Panjang selama periode 2001-2005.

C. Arah dan Kebijakan Umum Serta Strategi Prioritas APBD Tahun 2004

Memahami situasi dan kondisi sebagaimana yang telah dipaparkan secara umum di atas serta dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan sumber daya yang tersedia serta mempedomani berbagai dokumen perencanaan yang ada, maka sebagai bagian dari formulasi kebijakan anggaran, telah ditetapkan arah dan Kebijakan Umum (AKU) serta Strategi Prioritas (SP) APBD Tahun 2004 yang dikukuhkan dengan Nota Kesepakatan antara Pemerintah Daerah Kota Padang Panjang dengan DPRD Kota Padang Panjang Nomor : 1809/DPRD-PP/XII-2003 .

Nomor : 224.A/Set/XII/Bappeda/2003

Pada dasarnya Arah dan Kebijakan Umum serta Strategi Prioritas APBD Tahun Anggaran 2004 masih merupakan Aktualisasi dari Rencana Strategis yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Padang Panjang Nomor 7 Tahun 2001. Adapun Arah dan Kebijakan Umum serta Strategi Prioritas APBD Tahun 2004, pada dasar meliputi :

1. Arah dan Kebijakan Umum sisi pendapatan meliputi intensifikasi dan ekstensifikasi sumber pendapatan melalui penataan administrasi penerimaan pendapatan daerah dengan menyederhanakan pungutan, efisiensi biaya administrasi pungutan, memperkecil jumlah tunggakan dan penegakan sanksi. Disamping itu juga dilakukan pungutan pajak langsung yang diarahkan kepada unit kerja pengelola sekaligus melaksanakan fungsi pemungutan sehingga secara administratif akan lebih memudahkan pemungutannya.
2. Strategi dan Prioritas sisi pendapatan pada dasarnya bertumpu pada peningkatan Pendapatan Asli Daerah yang pada giliran akan menopang keseluruhan pendapatan daerah. Strategi Prioritas Pendapatan Daerah meliputi :
 - a. Melakukan koordinasi dengan unsur pengelola pendapatan terkait terutama dalam upaya meningkatkan pendapatan daerah

- b. Melaksanakan evaluasi rutin terhadap pencapaian target pendapatan daerah
 - c. Melaksanakan revisi Perda PAD
 - d. Melakukan pembinaan terhadap wajib pajak dan retribusi serta aparatur pelaksana pemungutan
 - e. Meningkatkan pengawasan baik kepada wajib pajak dan retribusi maupun kepada aparatur pemungut pendapatan daerah
 - f. Meningkatkan operasional pemungutan lapangan terutama kepada sumber-sumber pendapatan daerah
 - g. Melakukan sosialisasi terhadap berbagai Perda di bidang pendapatan
 - h. Melakukan pengkajian, pendataan ulang terhadap potensi pendapatan daerah
 - i. Meningkatkan mutu pelayanan dan membina komunikasi yang baik dengan objek dan pendapatan daerah.
3. Arah Kebijakan Umum Sisi Belanja, disusun bersifat aspiratif dan akomodatif, karena disusun melalui perpaduan jaringan aspirasi oleh DPRD dengan aspirasi yang ditampung melalui musbangkel, forum UDKP dan FKPP dengan memperhatikan dokumen perencanaan yang ada.
4. Strategi dan Prioritas Belanja Daerah, adalah mengacu kepada prinsip efektifitas, efisiensi, ekonomis dan prinsip kehati-hatian

serta keberpihakan kepada masyarakat melalui alokasi dana untuk belanja publik.

5. Arah dan Kebijakan Umum serta Strategi dan Prioritas APBD Tahun 2004, pada dasarnya terdiri dari:
- a. Penataan kehidupan ekonomi masyarakat
 - b. Penataan kehidupan sosial budaya masyarakat Islami
 - c. Penyelenggaraan Pemerintahan yang otonom menuju Good Governance dan Clean Government
 - d. Penyediaan sarana dan prasarana pemerintahan dan publik.

Sedangkan menurut bidang kewenangan AKU dan SP APBD Tahun 2004 tersusun dalam 20 (dua puluh) bidang sebagai berikut :

1. BIDANG ADMINISTRASI UMUM PEMERINTAHAN
2. BIDANG PERTANIAN
3. BIDANG PERIKANAN DAN KELAUTAN
4. BIDANG PERTAMBANGAN DAN ENERGI
5. BIDANG KEHUTANAN DAN PERKEBUNAN
6. BIDANG PERINDUSTRIAN DAN PERDAGANGAN
7. BIDANG PERKOPERASIAN
8. BIDANG PENANAMAN MODAL
9. BIDANG KETENAGAKERJAAN
10. BIDANG KESEHATAN
11. BIDANG PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

12. BIDANG SOSIAL
13. BIDANG PENATAAN RUANG
14. BIDANG PEMUKIMAN
15. BIDANG PEKERJAAN UMUM
16. BIDANG PERHUBUNGAN
17. BIDANG LINGKUNGAN HIDUP
18. BIDANG KEPENDUDUKAN
19. BIDANG OLAH RAGA
20. BIDANG KEPARIWISATAAN

Prinsip APBD Tahun 2004

Secara umum prinsip anggaran daerah dapat dipandang sebagai nilai-nilai dasar dan kaidah yang harus dijadikan pedoman sehingga anggaran daerah sebagai wujud kristalisasi dari kehendak masyarakat dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Dengan kata lain, anggaran daerah sebagai perwujudan dari amanat masyarakat dalam rangka pelayanan publik guna meningkatkan derajat kesejahteraannya, dalam pelaksanaannya harus memperhatikan prinsip-prinsip anggaran. Hal ini akan lebih memudahkan bagi Pemerintah Daerah dalam mencapai tujuan, sasaran sebagaimana yang telah ditetapkan.

Dalam kaitan ini, Pengelolaan Keuangan Daerah yang merupakan substansi utama dari laporan pertanggungjawaban ini

harus dikelola dengan sebaik-baiknya dengan memperhatikan berbagai ketentuan dan prinsip-prinsip pokok yang mendasari pelaksanaan manajemen publik dewasa ini. Prinsip-prinsip tersebut antara lain adalah :

1. Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran

Transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan anggaran merupakan wujud pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada masyarakat. Dengan kata lain, APBD hendaknya mampu memberikan informasi yang lengkap, akurat dan tepat waktu bagi kepentingan masyarakat, Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat, dalam format yang akomodatif dalam kaitan dengan pengawasan dan pengendalian anggaran. Dengan demikian Pengelolaan APBD harus dilaksanakan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan, baik secara teknis maupun ekonomis kepada pihak legislatif, masyarakat dan negara.

2. Disiplin Anggaran

Struktur anggaran harus disusun dan dilaksanakan secara konsisten, dalam artian tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum atau tidak tersedia anggarannya dalam APBD/perubahan APBD. Demikian juga halnya dalam pengeluaran, tidak dibenarkan melebihi anggaran yang telah ditetapkan dan harus dihindari kemungkinan terjadi duplikasi

anggaran rutin (BAU) dan Pembangunan (BOP/BM) serta harus diupayakan terjadi integrasi dari kedua jenis belanja tersebut.

3. Efisiensi dan Efektifitas Anggaran

Prinsip ini mengemukakan bagaimana memanfaatkan anggaran yang tersedia dengan sebaik-baiknya guna memperoleh hasil yang maksimal. Dengan demikian dalam pengelolaan anggaran harus memperhatikan tingkat efisiensi alokasi dan efektifitas kegiatan dalam pencapaian tujuan dan sasaran yang jelas.

4. Anggaran Defisit

Prinsip ini digunakan dalam rangka menghindari terjadinya hutang pengeluaran akibat rencana pengeluaran yang melampaui kapasitas penerimaan. Intinya, penerapan prinsip ini dimaksudkan agar alokasi belanja yang dianggarkan disinkronkan dengan pendapatan daerah.

5. Keadilan Anggaran

Prinsip keadilan anggaran merupakan salah satu misi yang harus diemban Pemerintah Daerah dalam melakukan berbagai kebijakan khususnya dalam pengelolaan anggaran, sehingga Pemerintah Daerah dapat lebih merasionalisasikan pengelolaan anggarannya.

Di samping memperhatikan prinsip-prinsip di atas, maka dalam pengelolaan pengeluaran keuangan daerah juga telah mempedomani prinsip pengoptimalan dalam pemanfaatan anggaran (*Value For Money*). Konsep *value for money* ini ditopang oleh tiga pilar utama yaitu :

Pertama : *Ekonomis*, merupakan keterkaitan antara input primer dan input sekunder. Dengan kata lain, ekonomis dalam praktek pembelian barang dan jasa pada kualitas yang diinginkan dan pada harga terbaik.

Kedua : *Efisiensi*, adalah hubungan antara input dengan output yang merupakan ukuran apakah penggunaan barang dan jasa yang dibeli oleh organisasi untuk mencapai output tertentu efisien atau tidak.

Ketiga : *Efektifitas*, adalah hubungan antara output dan pencapaian tujuan yang merupakan ukuran seberapa jauh tingkat output, kebijakan dan prosedur dari organisasi mencapai tujuan yang ditetapkan.

D. SINERGITAS PELAKSANAAN APBD DAN RENSTRA DAERAH

Dalam Perda Kota Padang Panjang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Rencana Strategis Daerah Kota Padang Panjang Tahun 2004-2008 telah ditetapkan Visi dan Misi yang ingin dicapai. Visi Kota Padang Panjang adalah “ Terwujudnya masyarakat Kota

Padang Panjang sebagai warga Kota Serambi Mekah dengan pertumbuhan pendidikan, ekonomi dan kesehatan yang bernuansa Islami untuk mencapai kesejahteraan masyarakat”.

Untuk mewujudkan visi tersebut ditetapkan 3 (tiga) Misi sebagai core area yaitu :

1. Mewujudkan Kota Padang Panjang sebagai Kota Serambi Mekah berbasis pendidikan yang bernuansa Islami.
2. Mewujudkan ekonomi rakyat yang mandiri
3. Mewujudkan Kota Sehat.

Masing-masing misi tersebut didukung dengan kebijakan-kebijakan yang dijabarkan lebih lanjut dalam program. Pelaksanaan dari program tersebut tergambar dari pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang dibiayai dengan Anggaran Daerah.

Berikut ini akan disampaikan formulasi kualitatif pelaksanaan kegiatan-kegiatan tahun 2004 serta sinergitasnya terhadap pencapaian misi yang telah ditetapkan dalam Rensra Daerah Kota Padang Panjang Tahun 2004-2008.

- I. Mewujudkan Kota Padang Panjang sebagai Kota Serambi Mekah berbasis pendidikan bernuansa Islami.

Untuk mendukung Misi ini telah ditetapkan 6 (enam) kebijakan utama yaitu:

a. **Membangun Kecerdasan Islami pada usia dini.**

Dalam mewujudkan program ini telah dilaksanakan beberapa kegiatan yang intinya adalah bagaimana dapat mewujudkan kecerdasan peserta didik Usia Dini (PADU).

Kegiatan-kegiatan tersebut antara lain :

- Menyusun Konsep Dasar tentang PADU, kegiatan ini telah dapat dilaksanakan dengan baik
- Mensosialisasikan PADU pada berbagai komponen yang terkait.
- Melaksanakan pelatihan pengelola dan pendidik PADU, kegiatan ini memang telah direncanakan tahun 2004, namun belum dapat dilaksanakan sehingga baru akan dilaksanakan tahun 2005

b. **Membangun jiwa enterpreneurship Islam siswa.**

Beberapa kegiatan yang direncanakan untuk mendukung kebijakan ini seperti studi banding pengelola dan siswa serta pengajaran enterpreneurship di sekolah belum dapat dilaksanakan tahun 2004 dan akan dilaksanakan tahun 2005.

c. **Membangun konsep pendidikan bernuansa Islami.**

Beberapa kegiatan yang direncanakan untuk mewujudkan kegiatan ini adalah Rekayasa Kurikulum Bahasa Arab bagi SD, SLTP, SLTA se-Kota Padang Panjang. Kegiatan ini

memang belum dapat dilaksanakan tahun 2004 dan akan dilaksanakan tahun 2005.

- d. Pewarisan nilai-nilai budaya Adat Basandi Syarat, Syarat Basandi Kitabullah (ABS-SBK).

Untuk mendukung kegiatan ini telah dilaksanakan beberapa kegiatan antara lain studi pembelajaran BAM dan Budi Pekerti, serta kegiatan pelatihan guru BAM dan Budi Pekerti. Kedua kegiatan ini telah dapat dilaksanakan dengan baik.

- e. Membangun kualitas pendidikan dengan standar Kompetensi Umum (Nasional).

Untuk mendukung kebijakan ini telah dilaksanakan berbagai kegiatan seperti :

- Monitorin dan Evaluasi ujian akhir SD, SLTP, SLTA.
- Penyusunan profil pendidikan.
- Monitoring, Evaluasi dan pendataan sasaran pendidikan luar sekolah.
- Penilaian Guru SD.
- Penilaian sekolah sehat.
- Penilaian mata pelajaran SD.
- Penilaian Olimpiade IPA / Matematika.
- Penilaian pembuatan APD Guru TK dan SD.
- Lomba Mengarang siswa dan guru.

- Pelaksanaan program Renedial.
- Pemberian Beasiswa berprestasi.
- Penilaian hasil pembinaan kesenian (ekstra kurikuler) SD, SLTP dan SLTA.
- Pemasyarakatan olah raga POPDA dan PORDINI.
- Pelatihan Guru Kesenian SD, SLTP dan SLTA

Kegiatan-kegiatan tersebut telah dapat dilaksanakan dengan baik sesuai dengan yang direncanakan pada tahun 2004.

f. Meningkatkan partisipasi masyarakat

Untuk mendukung program ini telah dilaksanakan berbagai kegiatan seperti Penataan Kelembagaan Dewan Pendidikan, Optimalisasi Tugas dan Fungsi Dewan Pendidikan dan Optimalisasi Tugas dan Fungsi Komite Sekolah.

Dilihat dari kebijakan program dan kegiatan yang telah direncanakan tahun 2004 dalam mendukung pencapaian misi kota dibidang pendidikan memang terdapat beberapa kegiatan yang belum terlaksana sebagaimana semestinya atau ditunda pelaksanaannya menjadi tahun 2005. Namun secara umum dapat disampaikan bahwa pelaksanaan kebijakan, program dan kegiatan tahun 2004 yang nota benanya adalah pelaksanaan tahun pertama dari Restra Daerah Kota Padang Panjang dapat

dikatakan telah mampu membangun “ pondasi ” bagi pencapaian Misi Bidang Pendidikan untuk tahun-tahun berikutnya. Setidaknya hal ini diyudikasikan dengan adanya berbagai keberhasilan dan prestasi nyata yang diraih di Bidang Pendidikan sebagaimana terdapat dalam lampiran laporan ini.

II. Mewujudkan Ekonomi Rakyat Mandiri.

(Formulasinya dirumuskan dalam oleh Kabid Ekonomi Bappeda dan Kabag Perekonomian Setdako).

III. Mewujudkan Kota Sehat

Untuk mewujudkan misi ini telah dirumuskan beberapa kebijakan seperti :

- a. Mengembangkan komitmen pemerintah dan partisipasi masyarakat dalam menumbuhkan kualitas kesehatan
- b. Membangun kesadaran pentingnya upaya peningkatan pertumbuhan dan perkembangan Balita.

Masing-masing kebijakan tersebut didukung oleh program seperti; pengembangan paradigma sehat ditengah masyarakat, pembangunan lingkungan sehat, meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan dasar Pemerintah Daerah, mewujudkan sinergitas antara Posyandu dengan PADU serta meningkatkan kemampuan masyarakat guna mengakses pelayanan kesehatan dasar.

Berikut akan disampaikan kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan tahun 2004 dalam rangka mencapai Misi Kota di Bidang Kesehatan sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan.

1). Kebijakan mengembangkan Komitmen Pemerintah dan partisipasi masyarakat dalam menumbuhkan kualitas kesehatan.

Untuk merealisasikan kebijakan ini telah dilaksanakan kegiatan-kegiatan antara lain :

- Pengadaan obat-obatan
- Pengadaan alat-alat kesehatan dan laboratorium
- Pencegahan penyakit menular
- Forum kota sehat
- Sosialisasi dan penyuluhan
- Pemeriksaan makanan, pengawasan obat-obatan dan kosmetik
- Pelayanan kesehatan Ibu dan Anak
- Pelatihan teknis Bidang Kesehatan
- Pengadaan sarana dan prasarana pelayanan kesehatan
- Pengawasan, pengendalian perencanaan dan kerusakan lingkungan

- Peningkatan kualitas lingkungan hidup terhadap perkotaan
 - Pengembangan informasi lingkungan hidup
- 2). Kebijakan membangun kesadaran pentingnya upaya peningkatan pertumbuhan dan perkembangan balita. Pelaksanaan dari kebijakan ini tercermin dari pelaksanaan kegiatan-kegiatan antara lain :
- Pelaksanaan PMTAS bagi seluruh murid SD
 - Revitalisasi posyandu
 - Program UKS dan UKSG

Dari pelaksanaan kegiatan tersebut diatas, secara umum dapat di sampaikan bahwa telah terdapat upaya-upaya yang cukup signifikan dalam meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan kesehatan menuju terwujudnya Kota Sehat sesuai dengan misi Kota Padang Panjang Tahun 2004-2008. hal ini terlihat dari berbagai keberhasilan yang dicapai sepanjang tahun 2004 antara lain : Meningkatnya cakupan pelayanan kesehatan di puskesmas dari 40.000 menjadi 60.000 pasien. Meningkatnya BOR RSUD dari 20% menjadi 40%. Meningkatnya sarana dan prasarana pelayanan di Bidang Kesehatan. Rincian dari keberhasilan bidang kesehatan ini dapat dilihat dari lampiran laporan ini.

E. Struktur Organisasi Perangkat Pemerintah Daerah

Untuk mendukung operasional pelaksanaan tugas Walikota Padang Panjang telah dibentuk Perangkat Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan daerah. Perangkat daerah tersebut terdiri dari Sekretaris Daerah, Sekretaris DPRD, Badan, Dinas dan Kantor, UPTD, Kecamatan dan Kelurahan⁷⁰.

1. Sekretaris Daerah

Sesuai dengan Perda Nomor 2 Tahun 2003, Sekretaris daerah merupakan unsur staf Pemerintah daerah yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Daerah yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada walikota. Tugas pokok dan fungsi Sekretaris Daerah adalah membantu walikota dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan, administrasi, organisasi dan tata laksana, serta memberikan pelayanan administratif kepada seluruh perangkat daerah.

Sementara itu, untuk melaksanakan tugas pokok tersebut, fungsi dari Sekretaris daerah ini mencakup :

- (1) pengkoordinasian perumusan kebijakan Permerintah Daerah,
- (2) penyelenggaraan administrasi pemerintahan,
- (3) pengelolaan sumber daya aparatur, keuangan, prasarana dan sarana pemerintah daerah, dan
- (4) pelaksanaan tugas

⁷⁰ LAKIP Kota Padang Panjang Tahun 2004, hal 7

lainnya yang diberikan walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Sekretaris Daerah membawahi 2 (dua) orang Asisten yaitu :

- a. Asisten Tata Praja
- b. Asisten Ekonomi dan Administrasi.

Asisten Tata Praja membawahi :

- Bagian Tata Pemerintahan
- Bagian Hukum
- Bagian Organisasi
- Bagian Pemberdayaan Masyarakat

Asisten Ekonomi dan Admnistrasi membawahi :

- Bagian Perekonomian
- Bagian Kesejahteraan Sosial
- Bagian Umum
- Bagian Pengendalian Pembangunan.

2. Sekretarias DPRD

Sekretaris DPRD merupakan unsur staf Pemerintah Daerah yang dipimpin oleh seorang Sekretaris DPRD yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Walikota.

Sekretaris Dewan membawahi beberapa bagian yaitu :

- a. Bagian Risalah dan Bagian persidangan
- b. Bagian Umum
- c. Bagian Humas, Informasi dan Komunikasi

3. Dinas Daerah

Dinas Daerah merupakan unsur pelaksana pemerintah daerah yang dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah. Dinas Daerah ini melaksanakan tugas dan fungsi operasional untuk bidang pembangunan tertentu yang akan dikoordinasikan oleh Asisten Sekretaris Daerah yang terkait. Tahun 2004 di Kota Padang Panjang terdapat 6 Dinas yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 3 s/d 8 Tahun 2003 yaitu :

- a. Dinas Kimpraswil;
- b. Dinas Kesehatan Kota;
- c. Dinas Pendidikan;
- d. Dinas Pertanian;
- e. Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan Pertambangan;
- f. Dinas Naker, Sosial dan KB.

Untuk menunjang penyelenggaraan tugas dan fungsi dinas daerah, maka dibentuk beberapa Unit Pelaksana Teknis Dinas, yaitu :

- a. UPTD Puskesmas Kebun Sikolos
- b. UPTD Puskesmas Gunung
- c. UPTD Gudang Farmasi

- d. UPTD SKB
- e. UPTD Perpustakaan
- f. UPTD BPK

4. Lembaga Teknis Daerah

Lembaga Teknis Daerah merupakan unsur penunjang yang membantu Walikota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah untuk bidang tugas tertentu. Lembaga Teknis Daerah dapat berupa badan dan Kantor yang dikepalai oleh Kepala Badan/Kepala Kantor berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah. Sesuai dengan Perda Nomor 9 s/d 23 Tahun 2003 Lembaga Teknis Daerah yang terdapat dalam Pemerintah Kota Padang Panjang adalah :

- a. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA);
- b. Badan Pengawasan Daerah (BAWASDA);
- c. Badan Kepegawaian Daerah;
- d. Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD);
- e. Kantor Arsip Daerah;
- f. Kantor Komunikasi dan Informasi;
- g. Kantor satuan Polisi Pamong Praja;
- h. Kantor Pengelola Pasar;
- i. Kantor Kas dan Perbendaharaan Daerah;
- j. Kantor Penanaman Modal;

- k. Kantor Perhubungan;
- l. Kantor Lingkungan Hidup;
- m. Kantor Kependudukan dan Capil;
- n. Kantor Pansenibud; dan
- o. RSUD.

Disamping itu terdapat unit kerja pelaksana sebagian kewenangan daerah sebagai Perangkat Daerah yaitu :

1. Kantor Camat Padang Panjang Barat
2. Kantor Camat Padang Panjang Timur
3. Kelurahan (16 kelurahan).

F. Program Kerja DPRD Kota Padang Panjang Tahun 2005

Penetapan Jadwal Kegiatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang Panjang, yang diatur dengan Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang Panjang Nomor 01/PIMP-DPRD-PP/II/2005⁷¹, dengan susunan sebagai berikut :

No	Catur Wulan	Kegiatan	Ket
1.	I (satu) Jan s/d April 05	1. Pembukaan Masa Sidang I tahun 2005 2. Pembahasan Ranperda 3. Pembahasan RAPBD Tahun 2005	Masa Persidangan I

⁷¹ Program Kerja DPRD Kota Padang Panjang Tahun 2005

		<p>4. Pembahasan dan Penetapan Peraturan Tata tertib DPRD</p> <p>5. Pembahasan Nota Perhitungan APBD dan Laporan Pertang Jawaban (LKPJ) Walikota Padang Panjang Tahun Anggran 2004</p> <p>6. Kunjungan kerja lapangan</p> <p>7. Rapat dengar pendapat dengan eksekutif dan organisasi kemasyarakatan</p> <p>8. Rapat kerja dengan eksekutif</p> <p>9. Study Banding</p> <p>10. Mengikuti Diklat dan Seminar</p> <p>11. masa Reses</p> <p>12. Penetapan Masa Persidangan II</p>	<p>Dalam rangka Pengawasan</p> <p>Ke daerah pemilihan masing-masing anggota DPRD</p> <p>Laporan dan evaluasi kegiatan alat kelengkapan dewan</p>
2.	II (dua) Mei s/d Agt 05	<p>1. Pembukaan Masa Sidang II Tahun 2005</p> <p>2. Pembahasan Ranperda</p> <p>3. Kunjungan kerja lapangan</p> <p>4. Rapat Dengar Pendapat dengan eksekutif dan organisasi kemasyarakatan</p> <p>5. rapat kerja dengan Eksekutif</p>	<p>Masa Persidangan II dalam rangka Pengawasan</p>

		<p>6. Study Banding</p> <p>7. Mengikuti Diklat dan Seminar</p> <p>8. Rapat konsultasi/penjaringan aspirasi masyarakat</p> <p>9. Pembahasan Perubahan APBD Kota Padang Panjang Tahun Anggaran 2005</p> <p>10. Rapat Paripurna Istimewa DPRD dalam rangka HUT RI ke 60 Mendengarkan Pidato Kenegaraan Presiden RI</p> <p>11. Masa Reses</p> <p>12. Penutupan masa sidang II</p> <p>13. Penetapan masa sidang III</p>	<p>Ke daerah pemilihan masing-masing anggota DPRD</p> <p>Laporan dan evaluasi kegiatan alat kelengkapan dewan</p>
3.	III (tiga) Sept s/d Des 05	<p>1. Pembukaan masa Sidang III tahun 2005</p> <p>2. Pembahasan Ranperda</p> <p>3. Evaluasi Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2005</p>	Masa Persidangan II

		<p>4. Kunjungan kerja lapangan</p> <p>5. rapat dengar pendapat dengan eksekutif dan organisasi kemasyarakatan</p> <p>6. rapat kerja dengan eksekutif</p> <p>7. Study banding</p> <p>8. Mengikuti Diklat dan Seminar</p> <p>9. Rapat Paripurna Istimewa DPRD mendengarkan Pidato Kenegaraan Presiden RI tentang RAPBN Tahun 2006</p> <p>10. Rapat Paripurna Istimewa DPRD dalam rangka memperingati Hari Jadi Kota Padang Panjang ke 215</p> <p>11. Pembahasan RAPBD Tahun 2006</p> <p>12. Masa Reses</p> <p>13. Penutupan Sidang III</p>	<p>Dalam rangka Pengawasan</p> <p>Ke daerah pemilihan masing-masing anggota DPRD</p> <p>Laporan dan evaluasi kegiatan alat kelengkapan dewan</p>
--	--	--	--

DPRD Kota Padang Panjang terdiri dari 3 Komisi, yaitu :

- a. Komosi A Bidang Pemerintahan
- b. Komisi B Bidang Ekonomi dan Keuangan
- c. Komisi C Bidang Kesejahteraan Rakyat dan Pembangunan.

Rencana jadwal kegiatan Komisi A DPRD Kota Padang Panjag Tahun 2005

Bidang Pemerintahan

Catur Wulan	Kegiatan	Frekuensi	Ket
1 (satu) Januari s/d April 2005	<ul style="list-style-type: none"> • Rapat Komisi A • Kunjungan kerja Komisi A ke Unit kerja dilingkungan Pemerintah Kota Padang Panjang dan daerah pemilihan • Rapat Kerja Komisi A • Rapat Gabungan Komisi bersama Eksekutif • Penjaringan Aspirasi masyarakat tingkat Kelurahan, Kecamatan dan Kota 	<p>2 x 4 = 8</p> <p>2 x 4 = 8</p> <p>2 x 4 = 8</p> <p>1 x 4 = 4</p> <p>52 hari</p>	
II (dua) Mei s/d Agustus 2005	<ul style="list-style-type: none"> • Rapat Komisi A • Kunjungan Kerja Komisi A ke Unit kerja dilingkungan Pemerintah Kota Padang Panjang dan daerah pemilihan • Rapat gabungan Komisi bersama Eksekutif • Kunjungan kerja dalam Propinsi • Kunjungan kerja keluar propinsi • Peningkatan Kualitas SDM Komisi A 	<p>2 x 4 = 8</p> <p>2 x 4 = 8</p> <p>2 x 4 = 8</p> <p>1 x 4 = 4</p> <p>3 x 2 = 6</p> <p>1 x 4 = 4</p>	<p>Kabupaten Solok</p> <p>Kab. Sawah Lunto</p> <p>Sjg</p> <p>Kab. Damaraya</p> <p>Surabaya (Yuli 2005)</p>
III (tiga) September s/d Desember 2005	<ul style="list-style-type: none"> • Rapat Komisi A • Kunjungan Kerja Komisi A ke Unit kerja dilingkungan Pemerintah Kota Padang Panjang dan daerah pemilihan • Rapat Kerja Komisi A • Rapat Gabungan Komisi bersama Eksekutif • Evaluasi/laporan kegiatan Komisi A • Kerjasama Komisi dengan pihak ketiga dalam dan luar daerah • Peningkatan Kualitas SDM Komisi A 	<p>2 x 4 = 8</p> <p>2 x 4 = 8</p> <p>2 x 4 = 8</p> <p>1 x 4 = 4</p> <p>1 x 4 = 4</p> <p>5 x 1 = 5</p>	<p>Bidang</p> <p>Pemerintahan</p> <p>Bidang Ekonomi dan</p> <p>Keuangan</p> <p>Bidang Kesra dan</p> <p>Pembangunan</p>

Jadwal Program Kerja Komisi A DPRD Kota Padang Panjang Tahun 2005

Bidang Pemerintahan

No	Tanggal	Kegiatan	Ket
1	Tanggal 02 dan 03 tiap bulan dalam jam kerja	Rapat Kerja Komisi	2 x 12
2	Tanggal 23 dan 24 tiap bulan dalam jam kerja	Rapat dengar pendapat	2 x 12
3	Tanggal 05 dan 06 tiap bulan dalam jam kerja	- Kunjungan kerja ke unit kerja dilingkungan Pemerintah Kota padang panjang - Unit Kerja yang dikunjungi : <ul style="list-style-type: none"> • BKD • Bagian Tapem • Bagian Hukum • Bagian Kesra • Bagian Sospol • Bagian Humas • Polsek/Secata B • Dinas PU/Perindagkoptam • Kantor Satpol PP • BPN 	2 x 12
4	Bulan Juni 2005	- Kunjungan kerja dalam propinsi <ul style="list-style-type: none"> • Kabupaten Solok • Kcamatan damasraya • Kota Sawahlunto 	1 x 3
5	Bulan Juli 205	- Kunjungan luar propinsi <ul style="list-style-type: none"> • Surabaya 	1 x 1
6	Tanggal 27 per triwulan	- Reses masing-masing Anggota DPRD ke daerah Pemilihan/Kecamatan	1 x 3
7	Bulan Maret 2005	- Program Penjaringan Aspirasi Masyarakat Keluarahan se Kota Padang Panjang	2 x 16
8	Bulan April 2005	- Public Hearing Tingkat Kota terdiri dari : <ul style="list-style-type: none"> • Dewan Pendidikan Kota • Badan Musyawarah SLTP/SLTA • Komite Sekolah se Kota Padang Panjang • Yayasan di Bidang Pendidikan • Kadin • Ardin • Gapeksindo 	5 x 1

		<ul style="list-style-type: none">• Apeksindo• Gapensi• MUI• Majelis Taklim• ICMI• DDI• PHBI• IPHI• Yayasan Muhtazim• Yayasan Armia• P.5• ORGANDA• SPSI• SBSI• APKL• KNPI• FKAN-PP• Bundo Kandung• LKAAM• KAN-3	
--	--	--	--

Rencana jadwal kegiatan Komisi B DPRD Kota Padang Panjang Tahun 2005

Bidang Ekonomidan Keuangan

Catur Wulan	Kegiatan	Frekuensi	Ket
I Januari s/d April 2005	<ul style="list-style-type: none"> • Rapat Komisi B • Hearing dengan dinas terkait sesuai dengan bidang tugas Komisi B • Penjaringan Aspirasi Masyarakat • Pengawasan terhadap pelaksanaan Pembangunan, Pemerintahan dan Belanja Daerah • Evaluasi terhadap pelaksanaan pengelolaan Pendapatan dan Belanja Daerah • Kunjungan Kerja dalam Kota Padang Panjang • Rapat Dengar Pendapat • Rapat Kerja dengan Eksekutif • Rapat Gabungan Pimpinan DPRD dengan Ketua-ketua Komisi 	<p>4 x 2 = 8</p> <p>1 x 1 = 1</p> <p>1 x 1 = 1</p> <p>1 x 1 = 1</p> <p>4 x 1 = 4</p> <p>1 x 1 = 1</p> <p>-</p> <p>-</p> <p>-</p>	<p>Hearing, Pengawasan Pembangunan</p> <p>Pemerintahan dan Belanja Daerah serta Evaluasi Pengelolaan Pendapatan dan Belanja Daerah dilaksanakan dengan dinas, kantor, badan yang terkait dengan tugas-tugas Komisi B</p> <p>Rapat Dengar Pendapat, rapat kerja dengan Eksekutif dan rapat Pimpinan DPRD dengan Ketua Komisi disesuaikan dengan situasi yang berkembang</p>
II Mei s/d Agustus 2005	<ul style="list-style-type: none"> • Rapat Komisi B • Pengawasan dan peninjauan lapangan terhadap program/kegiatan peningkatan dan pemberdayaan ekonomi masyarakat • Hearing dengan dinas terkait sesuai dengan bidang tugas Komisi B • Pengawasan terhadap pelaksanaan Pembangunan, Pemerintahan dan Belanja Daerah • Evaluasi terhadap pelaksanaan pengelolaan Pendapatan dan Belanja Daerah • Kunjungan kerja dalam Daerah Kota Padang Panjang • Kunjungan Kerja Luar Prop. Sumbar • Peningkatn SDM Anggota Komisi B 	<p>4x 2 = 8</p> <p>1 x 1 = 1</p> <p>2 x 1 = 2</p> <p>1 x 1 = 1</p>	<p>Kunjungan Kerja dalam Propinsi Sumbar Kabupaten Solok Kota Bukittinggi</p> <p>Kunjungan Kerja Kab./Kota dalam Propinsi direncanakan ke daerah Kab/Kota Goa Propinsi Sulawesi Selatan</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Mengikuti Seminar/Rapat/Konsultasi/Pelatihan yang berkaitan dengan tugas-tugas Komisi B 	-	
<p>III September s/d Desember 2005</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rapat Komisi B • Hearing dengan dinas terkait sesuai dengan bidang tugas Komisi B • Pengawasan terhadap pelaksanaan Pembangunan, Pemerintahan dan Belanja Daerah • Evaluasi terhadap pelaksanaan pengelolaan Pendapatan dan Belanja Daerah • Pengawasan dan peninjauan lapangan terhadap program / kegiatan peningkatan dan pemberdayaan ekonomi masyarakat • Kunjungan Kerja Kab/Kota dalam Prop. Sumbar • Rapat Dengar Pendapat • Rapat Kerja dengan Eksekutif • Evaluasi/laporan kegiatan Komisi A • Rapat Bagungan Pim. DPRD dengan Ketua-ketua Komisi 	<p>2 x 4 = 8</p> <p>2 x 4 = 8</p> <p>2 x 4 = 8</p> <p>1 x 4 = 4</p> <p>1 x 4 = 4</p> <p>5 x 1 = 5</p>	<p>Bidang Pemerintahan</p> <p>Bidang Ekonomi dan Keuangan</p> <p>Bidang Kesra dan Pembangunan</p>

Kalender Kegiatan Komisi B DPRD Kota Padang Panjang Tahun 2005
Bidang Ekonomi dan Keuangan

No	Catur Wulan Bulan	Kegiatan	Ket
1	2	3	4
	I		
	Januari		
	Februari	<ul style="list-style-type: none"> • Rapat-rapat Komisi tiap hari Rabu minggu ke II dan IV • Penyempurnaan Rencana kerja Komisi B 	
	Maret	<ul style="list-style-type: none"> • Rapat-rapat Komisi tiap hari Rabu minggu ke II dan IV • Penjaringan Aspirasi Masyarakat/Musrenbang • Hearing dengan dinas terkait dengan tugas-tugas Komisi B • Pengawasan terhadap pelaksanaan Pembangunan, Pemerintahan dan Belanja Daerah 	Evaluasi pengelolaan dan belanja daerah dilaksanakan dengan Dinas Pendapatan, Pengelolaan Pasar, Pariwisata, Perhubungan, Sekretariat Daerah dan Dinas lain yang terkait dengan pengelolaan pendapatan/keuangan daerah
	April	<ul style="list-style-type: none"> • Rapat-rapat Komisi tiap hari Rabu minggu ke II dan IV • Evaluasi terhadap pelaksanaan Pengelolaan dan Belanja Daerah 	
2	II		
	Mei	<ul style="list-style-type: none"> • Rapat-rapat Komisi tiap hari Rabu minggu ke I dan IV • Pengawasan dan peninjauan lapangan terhadap program/kegiatan peningkatan dan pemberdayaan ekonomi masyarakat 	
	Juni	<ul style="list-style-type: none"> • Rapat-rapat Komisi tiap hari Rabu minggu ke I dan IV • Hearing dengan dinas terkait sesuai dengan tugas-tugas Komisi B • Pengawasan terhadap pelaksanaan Pembangunan, 	

		<p>Pemerintahan dan Belanja Daerah</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kunjungan Kerja Komisi B Kab/Kota luar Propinsi Sumbar 	
	Yuli	<ul style="list-style-type: none"> • Rapat-rapat Komisi tiap hari Rabu minggu ke I dan IV • Kunjungan Kerja dalam daerah Kota Padang Panjang 	
	Agustus	<ul style="list-style-type: none"> • Rapat-rapat Komisi tiap hari Rabu minggu ke I dan • Evaluasi terhadap pelaksanaan pengelolaan Pendapatan dan Belanja Daerah 	
3	III		
	September	<ul style="list-style-type: none"> • Rapat-rapat Komisi tiap hari Rabu minggu ke II dan IV • Hearing dengan dinas terkait sesuai dengan tugas-tugas Komisi B • Pengawasan dan Peninjauan terhadap program/kegiatan peningkatan dan pemberdayaan ekonomi masyarakat 	
	Oktober	<ul style="list-style-type: none"> • Rapat-rapat Komisi tiap hari Rabu minggu ke II dan IV • Kunjungan Kerja dalam Daerah Kota Padang Panjang 	
	Nopember	<ul style="list-style-type: none"> • Rapat-rapat Komisi tiap hari Rabu minggu ke II dan IV • Evaluasi terhadap pelaksanaan pengelolaan pendapatan dan Belanja Daerah 	
	Desember	<ul style="list-style-type: none"> • Rapat-rapat Komisi tiap hari Rabu minggu ke II dan IV • Hearing dengan dinas terkait sesuai dengan bidang tugas Komisi B • Pengawasan terhadap 	

		<p>pelaksanaan Pembangunan, Pemerintahan dan Belanja Daerah</p> <ul style="list-style-type: none">• Evaluasi terhadap pelaksanaan pengelolaan dan Belanja Daerah• Pengawasan dan peninjauan lapangan terhadap program/kegiatan peningkatan dan pemberdayaan ekonomi masyarakat	
--	--	---	--

Daftar Uraian Kegiatan Komisi C DPRD Kota Padang Panjang Tahun 2005
Bidang Kesejahteraan Rakyat dan Pembangunan

Catur Wulan I
Januari – April 2005

Uraian Kegiatan	Pelaksanaan	Frekuensi	Ket
1. Rapat-rapat Komisi C	• Minggu I, II, III, IV	4 x 4 = 16	- Program Pembangunan Daerah sesuai bidang Tugas Komisi C dengan Badan, Dinas, Kantor, Bagian pada Setdako Padang Panjang
2. Pengawasan terhadap Kebijakan Program Pembangunan Daerah dan kerjasama Internasional	(setiap hari Kamis) • Minggu ke IV Maret	1 x 1 = 1	
3. Evaluasi terhadap kebijakan program pembangunan daerah dan kerjasama Internasional	• Minggu I April	2 x 4 = 8 1 x 4 = 4 52 hari	- Program Pembangunan Daerah sesuai Bidang Tugas Komisi C dengan Badan, Dinas, Kantor, Bagian pada Setdako Padang Panjang
4. Kunjungan kerja/masa reses dalam Kota			- Kabupaten Solok
5. Kunjungan kerja luar Kota dalam Propinsi Sumbar			
6. Dengar Pendapat DPRD/Komisi/Gabungan Komisi/Pansus dengan Lembaga/badan Organisasi Kemasyarakatan			
7. Rapat Gabungan Komisi-komisi			
8. Mengikuti pelatihan, Seminar, Diklat/Worshop, dll			
9. Evaluasi Kegiatan Komisi C			

**Catur Wulan II
Mei – Agustus 2005**

Uraian Kegiatan	Pelaksanaan	Frekuensi	Ket	
1. Rapat-rapat Komisi C	• Minggu I, II, III, IV setiap bulan	4 x 4 = 16	- Menerima, menampung dan Pengawasan terhadap kebijakan program pembangunan Pemerintah dan Kemasyarakatan serta menambah wawasan dalam rangka perbandingan apa yang telah dikerjakan	
2. Hearing	• Minggu ke III Juni	3 x 1 = 3		
3. Pengawasan terhadap Kebijakan Program Pembangunan Daerah dan kerjasama Internasional	• Minggu IV April, minggu III Yuli	2 x 1 = 2		
4. Evaluasi terhadap kebijakan program pembangunan daerah dan kerjasama Internasional	• Minggu I Yuli	1 x 1 = 1		
5. Kunjungan dalam Kota Padang Panjang	• Minggu III Yuli	1 x 1 = 1		- Lokasi ditentukan menyusul
6. Kunjungan kerja luar Kota dalam Propinsi Sumbar	• Minggu IV Juni	1 x 1 = 1		- Lokasi ditentukan menyusul
7. Kunjungan kerja luar Propinsi Sumbar	• Minggu IV Mei	1 x 1 = 1		- Lokasi ditentukan menyusul
8. Rapat Kerja DPRD/Panggar/Komisi/Gabungan Komisi/Pansus dengan Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk				
9. Rapat Gabungan Komisi-komisi				
10. Evaluasi Kegiatan Komisi C				

**Catur Wulan I
Januari – April 2005**

Uraian Kegiatan	Pelaksanaan	Frekuensi	Ket
1. Rapat-rapat Komisi C	• Kamis, Minggu I,	4 x 4 = 16	- Program Pembangunan Daerah sesuai bidang Tugas Komisi C dengan Badan, Dinas, Kantor, Bagian pada Setdako Padang Panjang - Program Pembangunan Daerah sesuai Bidang Tugas Komisi C dengan Badan, Dinas, Kantor, Bagian pada Setdako Padang Panjang - Kabupaten Solok
2. Hearing	• II, II, IV setiap bln	1 x 1 = 1	
	• Minggu III September		
	• Minggu III Oktober	2 x 4 = 8	
	• Minggu III NoVember	1 x 4 = 4	
	• Minggu III Desember	52 hari	
3. Pengawasan terhadap Kebijakan Program Pembangunan Daerah dan kerjasama Internasional	• Minggu IV September		
	• Minggu IV Oktober		
	• Minggu III Desember		
4. Evaluasi terhadap kebijakan program pembangunan daerah dan kerjasama Internasional	• Minggu I Oktober		
	• Minggu III Desember		
5. Kunjungan kerja Idalam Kota Padang Panjang	• Minggu III Oktober		
	• Minggu III Novemver		
	• Minggu III Desember		
6. Kunjungan Kerja luar Propinsi	• Minggu III		
7. Rapat Gabungan Komisi-komisi	• Minggu Oktober		
8. Rapat Gabungan Pimpinan DPRD/Panggar/Komisi/Gabungan Komisi/Pansus dengan Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk			
9. Evaluasi Kegiatan Komisi C dan penyusunan kedepan Tahun 2006			

Daftar Uraian Kegiatan Komisi C DPRD Kota Padang Panjang Tahun 2005
Bidang Kesejahteraan Rakyat dan Pembangunan

Catur Wulan I (satu)
Tahun 2005

No	Bulan	Kegiatan	Ket
1	2	3	4
1	Januari	<ul style="list-style-type: none"> • Rapat-rapat Komisi minggu I, II, III, IV setiap hari Kamis. • Merancang rencana program kerja Komisi C 	
2	Februari	<ul style="list-style-type: none"> • Rapat-rapat Komisi minggu I, II, III, IV setiap hari Kamis • Membahas dan menyusun serta menyempurnakan program kerja Komisi C 	
3	Maret	<ul style="list-style-type: none"> • Rapat-rapat Komisi minggu I, II, III, IV setiap hari Kamis • Pengawasan terhadap kebijakan program pembangunan daerah Minggu IV • Kunjungan kerja/masa reses dalam Kota Padang Panjang minggu IV 	
4	April	<ul style="list-style-type: none"> • Rapat-rapat komisi minggu I, II, III, IV setiap hari Kamis • Evaluasi terhadap kebijakan program pembangunan daerah dan kerjasama Internasional minggu I • Kunjungan kerja dalam Propinsi Sumbar minggu II 	Kab. Solok

**Catur Wulan II (dua)
Tahun 2005**

No	Bulan	Kegiatan	Ket
1	2	3	4
1	Mei	<ul style="list-style-type: none"> • Rapat-rapat Komisi minggu I, II, III, IV setiap hari Kamis. • Kunjungan kerja luar Propinsi Sumbar Minggu I 	Lokasi ditentukan menyusul
2	Juni	<ul style="list-style-type: none"> • Rapat-rapat Komisi minggu I, II, III, IV setiap hari Kamis • Hearing Minggu III • Pengawasan terhadap kebijakan Program Pembangunan Daerah Minggu IV • Kunjungan kerja dalam Propinsi Sumbar Minggu IV 	Lokasi ditentukan menyusul
3	Yuli	<ul style="list-style-type: none"> • Rapat-rapat Komisi minggu I, II, III, IV setiap hari Kamis • Evaluasi terhadap kebijakan Program Pembangunan Daerah dan Kerjasama Internasional Minggu I • Hearing Minggu III • Kunjungan kerja dalam Kota / daerah pemilihan minggu III 	
4	Agustus	<ul style="list-style-type: none"> • Rapat-rapat komisi minggu I, II, III, IV setiap hari Kamis • Hearing Minggu III 	

**Catur Wulan III (tiga)
Tahun 2005**

No	Bulan	Kegiatan	Ket
1	2	3	4
1	September	<ul style="list-style-type: none"> • Rapat-rapat Komisi minggu I, II, III, IV setiap hari Kamis. • Hearing Minggu III • Pengawasan terhadap kebijakan Program Pembangunan Daerah Minggu IV 	
2	Oktober	<ul style="list-style-type: none"> • Rapat-rapat Komisi minggu I, II, III, IV setiap hari Kamis • Evaluasi terhadap kebijakan Program Pembangunan Daerah dan kerjasama Internasional Minggu I • Hearing Minggu III • Pengawasan terhadap kebijakan Program Pembangunan Daerah Minggu IV • Kunjungan kerja/masa reses dalam Kota Padang Panjang/daerah pemilihan Minggu IV • Kunjungan kerja luar Propinsi Sumbar Minggu III 	Lokasi ditentukan menyusul
3	November	<ul style="list-style-type: none"> • Rapat-rapat Komisi minggu I, II, III, IV setiap hari Kamis • Pengawasan terhadap kebijakan program pembangunan daerah Minggu IV • Kunjungan kerja/masa reses dalam Kota Padang Panjang minggu IV 	
4	Desember	<ul style="list-style-type: none"> • Rapat-rapat komisi minggu I, II, III, IV setiap hari Kamis • Hearing Minggu III • Pengawasan terhadap kebijakan Program Pembangunan Daerah Minggu III • Evaluasi terhadap kebijakan Program Pembangunan daerah dan kerjasama Internasional Minggu IV • Kunjungan kerja dalam Kota/daerah pemilihan Minggu III 	Lokasi ditentukan menyusul

Pokok-Pokok Pikiran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang Panjang dalam rangka Penyusunan Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Padang Panjang Tahun Anggaran 2006.

Pokok-pokok Pikiran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang Panjang diawali dengan pelaksanaan Penjaringan Aspirasi Masyarakat Kota Padang Panjang mulai dari tingkat Kelurahan sampai pada Public Hearing yang diikuti oleh berbagai organisasi kemasyarakatan (Ormas) untuk menghimpun masukan dari berbagai sektor pembangunan fisik, sosial budaya dan perekonomian sebagai bahan dalam penyusunan Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Padang Panjang Tahun Anggaran 2006.

Himpunan dari aspirasi masyarakat, organisasi kemasyarakatan yang dijaring oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang Panjang yang dilaksanakan pada Tahun 2005 adalah merupakan rangkaian data dan informasi yang berisikan kebutuhan riil masyarakat Kota Padang Panjang sebagai bahan dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Padang Panjang Tahun Anggaran 2006.

Penjaringan Aspirasi Masyarakat Kota Padang Panjang oleh DPRD Kota Padang Panjang tahun 2005 merupakan pelaksanaan amanah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29

Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, serta Perda Kota Padang Panjang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah.

Pokok-pokok Pikiran DPRD Kota Padang Panjang Tahun 2005 merupakan salah satu bahan dasar untuk Penyusunan Kebijakan Umum Strategis dan Prioritas APBD Kota Padang Panjang tahun 2006 bagi Pemerintah Kota Padang Panjang.

Pokok-pokok pikiran DPRD Kota Padang Panjang guna menentukan Kebijakan Umum APBD Kota Padang Panjang tahun 2006 adalah sebagai berikut :

1. Kebijakan Umum APBD Kota Padang Panjang tahun 2006 harus tetap mengacu kepada Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 dan surat edaran bersama MENPAN/ Kepala Bappenas dan Mendagri Nomor. 0259/M.PPN/I/2005 tanggal 20 Januari 2005 dan 050/166/sj merupakan bagian Dokumen Pembangunan yang berdasarkan pada Pola Dasar, Propeda dan Renstrada Kota Padang Panjang.

2. Penyusunan Kebijakan Umum APBD Kota Padang Panjang Tahun 2006 harus melihat permasalahan pada tahun 2005 untuk kemudian diatasi pada tahun 2006.
3. Penyusunan Kebijakan Umum APBD Kota Padang Panjang tahun 2006 haruslah berdasarkan pada kondisi riil masyarakat yang tertuang dalam hasil Penjaringan Aspirasi Masyarakat tahun 2005.

Dari hasil kajian DPRD Kota Padang Panjang yang didasarkan pada 3 hal tersebut diatas, maka Kebijakan Umum APBD Kota Padang Panjang tahun 2006 dapat ditetapkan dalam 3 sasaran yaitu:

f. Bidang Fisik dan Sarana, meliputi :

- 1) Pembangunan dan rehabilitasi sarana/prasarana perkantoran, pendidikan, Pemerintah, Sosial dan Organisasi Kemasyarakatan serta sarana Olah raga.
- 2) Pembangunan, peningkatan sarana dan prasarana perhubungan.
- 3) Pembangunan, rehabilitasi dan pemeliharaan saluran irigasi, riol, gorong-gorong serta drainase.
- 4) Peremajaan, Pemasangan, penambahan dan pemeliharaan sarana penerangan jalan umum.
- 5) Peningkatan sarana dan prasarana pemeliharaan pelayanan kebersihan lingkungan hidup dan pertamanan serta Tempat Pemakaman Umum (TPU).
- 6) Pembangunan, peningkatan dan pemeliharaan serta perlindungan sumber mata air.

- 7) Peningkatan kapasitas pengembangan wilayah dan pemukiman melalui penataan ruang kota.
- 8) Pembangunan sarana dan prasarana perdagangan, industri dan koperasi yang mendukung ekonomi kerakyatan untuk menumbuhkan daya saing.
- 9) Peningkatan dan pengembangan kepariwisataan seni dan budaya yang bernuansa Islami.
- 10) Peningkatan pembinaan dan pengembangan sarana dan prasarana pendidikan umum dan pesantren serta kepustakaan.

II. Bidang Sosial Budaya, meliputi :

- 1) Peningkatan SDM PNS, Pemuda, masyarakat dan kelembagaannya.
- 2) Meningkatkan sarana dan prasarana pendidikan formal dan informal.
- 3) Peningkatan dan penataan sarana dan prasarana rumah ibadah.
- 4) Meningkatkan sarana dan prasarana perawatan kesehatan masyarakat.
- 5) Mengembangkan pola hidup Islami, sesuai dengan adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah dalam kehidupan masyarakat.

- 6) Mengembangkan sistim pelayanan prima kesehatan masyarakat, yang lebih efisien, efektif, ekonomis, menjangkau seluruh lapisan masyarakat.
- 7) Membebaskan keluarga yang kurang mampu dari biaya pengobatan/perawatan kesehatan, melalui kartu sehat dan kebijakan dinas/instansi terkait.
- 8) Membebaskan biaya pendidikan untuk tingkat dasar agar terwujudnya pendidikan mulai dari usia dini sampai wajib belajar 12 tahun
- 9) Mengembangkan sistim penanggulangan penyakit menular, bencana alam, yang lebih efisien dan efektif.
- 10) Mengembangkan pola hidup sehat lahir bathin yang Islami dalam kehidupan masyarakat.
- 11) Mengembangkan pemanfaatan TOGA (Tanaman Obat Keluarga) dalam masyarakat.
- 12) Terwujudnya pelayanan kesehatan prima yang menyentuh seluruh lapisan masyarakat.

III. Bidang Ekonomi Kerakyatan, meliputi :

- 1) Meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan membuka lapangan kerja baru.
- 2) Pemberian dan peningkatan dana operasional bagi lembaga sosial kemasyarakatan tingkat Kelurahan, Kecamatan dan Kota Padang Panjang.

- 3) Mengembangkan sistem informasi teknologi pasar dan Perda (produk hukum) tentang pertanian, peternakan, perdagangan dan jasa, perindustrian, perkoperasian dan kerajinan rakyat.
- 4) Mengembangkan sistim pengelolaan pasar Padang Panjang yang tertib, aman , Islami dan nyaman bagi masyarakat pedagang, pengunjung dan wisatawan.
- 5) Mengembangkan permodalan usaha pertanian, peternakan, perdagangan jasa, industri, perkoperasian dan kerajinan rakyat (UKM) melalui investasi, serta melakukan kerjasama antar daerah dan luar negeri.
- 6) Mengembangkan sistim pemasaran produk usaha pertanian, peternakan, perindustrian dan kerajinan rakyat (UKM) didalam dan luar Kota Padang Panjang.
- 7) Meningkatkan pelayanan yang prima, efesien dan efektif bagi masyarakat.
- 8) Meningkatkan usaha peternakan dan pertanian rakyat, melalui peningkatan SDM, teknologi, permodalan dan pemasaran.

Untuk terwujudnya visi dan misi Renstra Kota Padang Panjang untuk jangka pendek dan panjang maka dalam pelaksanaan ke 3 (tiga) sasaran tersebut harus mampu memberikan peluang peran serta masyarakat seluas-luasnya.

Demikianlah Pokok-pokok Pikiran DPRD Kota Padang Panjang dalam Penyusunan Kebijakan Umum APBD Kota Padang Panjang Tahun Anggaran 2006.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. HASIL PENELITIAN

Sistem prosedur dan aturan untuk pelaksanaan fungsi pengawasan memang belum terinci jika dibandingkan dengan 2 (dua) fungsi yang lain, yaitu fungsi legislasi dan penganggaran. Hingga kini, peraturan tentang pelaksanaan fungsi pengawasan lebih banyak pada aspek atau sektor yang menjadi objeknya, sementara itu pengaturan yang mendetil tentang batasan-batasan struktural, fungsional dan kedalaman pengawasan belum disepakati oleh berbagai lembaga pemerintahan yang mempunyai kewenangan pengawasan.

Pada umumnya permasalahan yang diakibatkan oleh pelaksanaan fungsi pengawasan terjadi karena pengertian konseptual yang disalaharahkan. Pengawasan (yang dalam kata aslinya adalah *oversght*) seringkali disamakan dengan pemantauan (*monitoring* atau *supervision*). Ketidaktepatan itu telah mengakibatkan kerancuan. Fungsi pengawasan yang dilaksanakan oleh DPRD tidak lagi berorientasi pada tingkat politik kebijakan dasar, tetapi pada pelaksanaan program atau proyek pemerintahan dan pembangunan, bahkan dalam kasus tertentu, DPRD dikatakan melakukan fungsi penyelidikan (*investigation*) yang pada umumnya dilakukan oleh lembaga peradilan.

Kompleksitas pelaksanaan fungsi pengawasan menjadi lebih rumit ketika ia masuk dalam jebakan politik kekuasaan riil. ketergantungan politik yang sangat besar dari Kepala Daerah untuk mempertahankan kedudukannya, telah menjadikan proses pengawasan oleh DPRD mempunyai ciri politik praktis yang oleh rakyat mengharuskan adanya penerimaan yang penuh dan dukungan politik yang kuat dari DPRD, akibatnya ketidakpuasan politik oleh kekuatan-kekuatan tertentu dalam DPRD memicu upaya untuk menjatuhkan Kepala Daerah. Hampir semua lembaga yang bekerja di sektor publik, termasuk DPRD, mempunyai fungsi dan tugas pengawasan, DPRD perlu mengetahui batasan-batasan fungsional dan penugasan pengawasan yang menjadi otoritasnya. Berdasarkan pada batasan-batasan itu keterkaitan struktural dan fungsional dengan lembaga-lembaga lain dapat dirumuskan. Dalam kesehariannya, DPRD pun mendapatkan masukan fungsional dalam urusan pengawasan, tetapi tidak secara langsung termasuk dalam batasan fungsionalnya. DPRD perlu mendapatkan acuan tentang tata cara pengalihan terhadap masukan ini.

Pengawasan (DPRD) adalah istilah yang sering diucapkan oleh banyak orang, tetapi jarang memahami maknanya secara utuh. Pengawasan adalah sub fungsi penting dalam pengelolaan tata pemerintahan daerah yang baik. Sebagaimana halnya dalam manajemen umum, pengelolaan pemerintahan setidaknya

mempunyai 4 (empat) fungsi dasar : (1) perencanaan, (2) pengorganisasian, (3) kepemimpinan, dan (4) pengendalian.

Perencanaan yang cermat, karakter kepemimpinan yang handal dan struktur organisasi yang rapi, tidak cukup menjamin pengelolaan tata pemerintahan di daerah akan berlangsung efektif dan mencapai tujuan sesuai dengan mandat dan rencana yang ditetapkan. Fungsi pengawasan dalam pengelolaan pemerintahan sangat diperlukan dan fungsi pengawasan akan menjamin proses pencapaian tujuan dari keseluruhan dan bagian-bagian dari tata pemerintahan sesuai rencana yang ditetapkan.

Pada dasarnya, pengawasan adalah sub fungsi pengendalian terhadap pengelolaan tata pemerintahan, manajemen organisasi pemerintahan membutuhkan sebuah fungsi pengawasan yang mampu memberi "tanda bahaya" jika terjadi penyimpangan atau ancaman terhadap pencapaian tujuan organisasi.

Salah satu fungsi yang dijalankan oleh DPRD adalah fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan berbagai kebijakan publik di daerah. Kebijakan publik itu dilaksanakan oleh lembaga eksekutif maupun lembaga-lembaga lain yang berkompeter.

1. Batasan dan ruang lingkup pengawasan DPRD

Dalam konteks DPRD, kata pengawasan berakar dari "oversight" yang berarti "pengamatan dan pengarahan terhadap sebuah tindakan berdasarkan kerangka aturan yang ditentukan".

Jadi Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap lembaga eksekutif dapat diartikan sebagai "suatu proses atau rangkaian kegiatan pemantauan, pemeriksaan dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan publik yang dilaksanakan untuk menjamin agar semua kebijakan, program ataupun kegiatan yang dilakukan oleh lembaga publik berjalan sesuai dengan aturan-aturan yang telah ditetapkan sebelumnya". Yang dimaksud sebagai aturan-aturan yang telah ditetapkan sebelumnya adalah "aturan-aturan standar dan nilai yang telah dibuat dan ditetapkan oleh DPRD atau oleh DPRD bersama dengan lembaga-lembaga publik.

Dari defenisi diatas, fungsi DPRD bukan saja merupakan sebuah proses untuk memonitor/memantau kegiatan yang dilakukan lembaga publik agar berjalan sesuai rencana yang telah ditetapkan, ia juga merupakan sebuah proses untuk melakukan koreksi terhadap penyimpangan-penyimpangan yang telah dan mungkin terjadi. Pengawasan yang baik selalu merupakan langkah pencegahan yang efektif terhadap penyimpangan dalam proses penyelenggaraan tata pemerintahan.

Saat menjalankan fungsi pengawasan, DPRD akan melihat sejauhmana dan bagaimana lembaga publik telah menjalankan kegiatan sesuai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan, apakah

tujuan yang telah ditetapkan dapat dicapai, atau apakah dalam mencapai tujuan itu telah digunakan cara-cara yang benar. Dan apakah dalam mencapai tujuan tersebut muncul permasalahan dan persoalan.

2. Karakteristik Pengawasan oleh DPRD

Fungsi pengawasan DPRD pada dasarnya adalah sebuah proses yang berkelanjutan, sistematis dan mengacu pada tahapan-tahapan yang relatif baku. Dalam konteks lembaga politik, fungsi pengawasan yang dijalankan DPRD merupakan bentuk pengawasan politik yang lebih bersifat strategis dan bukan administratif, hal ini membedakan fungsi pengawasan yang dilakukan DPRD dengan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan dan publik lainnya. Fungsi pengawasan DPRD lebih bersifat politis strategis menyangkut pencapaian tujuan pemerintahan dan pembangunan daerah secara umum, ia bukanlah pengawasan yang bersifat teknis administratif yang berkaitan dengan pelaksanaan administrasi pemerintahan dan pembangunan daerah. Pengawasan DPRD juga dapat berlangsung pada berbagai tingkatan kebijakan, program, proyek maupun yang ada di daerah. Tingkatan ini ditentukan oleh arti pentingnya secara politik strategis. Seperti halnya fungsi pengawasan pada umumnya, fungsi pengawasan DPRD berdasar pada rencana yang dilengkapi dengan standar

atau ukuran yang jelas untuk menentukan sebuah kegiatan lembaga atau kebijakan publik dikatakan “berhasil”, “gagal” atau “menyimpang” dalam pelaksanaan rencana tersebut, maka dapatlah dikatakan bahwa fungsi pengawasan DPRD tidak sekedar bersifat observatif, melainkan juga bersifat korektif untuk menjamin pencapaian tujuan.

Secara mitra kerja pemerintah daerah dan berbagai lembaga publik lainnya, DPRD mempunyai tugas-tugas pengawasan yang bersifat khusus, sebagai wakil rakyat di daerah, DPRD perlu untuk peka dan tanggap terhadap proses manajemen tata pemerintahan di daerah, disini terlihat bahwa peran DPRD adalah membangun sebuah early warning system atau sistem penanda bahaya apabila terjadi kejanggaran atau penyimpangan dalam proses pengelolaan tata pemerintahan di daerah, jadi fungsi pengawasan itu bukan hanya merupakan tugas dan kewenangan DPRD untuk menilai apakah pihak eksekutif telah menjalankan aktivitasnya sesuai rencana yang telah ditetapkan sebelumnya. Hasil dari pengawasan juga dapat menjadi ukuran seberapa jauh anggota-anggota DPRD dapat menjalankan mandat yang diberikan para pemilihnya untuk menjamin terwujudnya akuntabilitas pemerintahan dan pembangunan di daerah. Pengawasan yang efektif oleh DPRD

akan memberi kesempatan lebih besar bagi rakyat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan tata pemerintahan.

3. Batas-batas Pengawasan dengan Institusi lain

Efektifitas sebuah fungsi pengawasan DPRD mensyaratkan objektivitas, ketelitian, sekaligus fleksibilitas atau keluwesan, serta kepekaan, pengawasan perlu didukung dengan berbagai kemampuan untuk memberikan perhatian yang lebih pada sebuah situasi dan kondisi yang memang memerlukan penanganan khusus terutama menyangkut persolan pelaksanaan kebijakan di daerah yang kompleks dan rumit. Faktor-faktor lain yang mempengaruhi efektivitas fungsi pengawasan DPRD antara lain adalah kemauan politik dari DPRD untuk melakukan pengawasan dengan baik, pemahaman anggota terhadap tugas, serta akses informasi terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh berbagai lembaga publik.

Fungsi pengawasan DPRD biasanya dapat dilaksanakan dengan 2 (dua) cara yaitu formal dan in formal, fungsi pengawasan secara formal dilakukan melalui mekanisme dan jalur-jalur resmi dalam tata pemerintahan, fungsi pengawasan ini dilakukan melalui rapat koordinasi pemerintahan dan pembangunan secara umum atau pun rapat dan evaluasi untuk masing-masing sektor, sedangkan pengawasan secara in formal dilakukan melalui mekanisme dan jalur-jalur yang tidak resmi,

seperti misalnya dialog dengan anggota masyarakat, kunjungan kerja lapangan oleh masing-masing anggota DPRD dan interaksi langsung dengan masyarakat, terutama pada masa-masa pers⁶⁶⁾.

4. Landasan Hukum Pengawasan DPRD

Fungsi pengawasan yang dilakukan DPRD mengacu pada aturan hukum yang berlaku. Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 42 ayat (1) huruf (c), dinyatakan dengan jelas bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk melakukan pengawasan terhadap :

“Melaksanakan Pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan Kepala Daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah”. Sebenarnya dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 telah memberikan kesempatan yang sangat luas dan besar bagi DPRD untuk melaksanakan fungsi pengendalian dan pengawasan atas jalannya roda pemerintahan. Hal ini ditegaskan pula dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pasal 17 ayat (1)

⁶⁶⁾ Hasil Wawancara dengan Perwakilan Anggota DPRD Kota Padang Panjang

menyatakan bahwa “DPRD melaksanakan pengawasan legislatif terhadap pelaksanaan kebijakan daerah”. Sementara, Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pasal 12 ayat (2) menyatakan bahwa “DPRD Kabupaten/Kota melakukan pengawasan legislatif terhadap :

- Pelaksanaan Kebijakan daerah Kabupaten/Kota
- Pelaksanaan kerjasama Internasional daerah kabupaten / kota yang bersangkutan

Dapatlah dikatakan bahwa Fungsi pengawasan merupakan tugas dan kewenangan DPRD yang memiliki pijakan hukum kuat. Pengawasan DPRD meliputi hampir seluruh aktivitas utama dari lembaga tata pemerintahan di daerah.

5. Fungsi Pengawasan yang dijalankan oleh DPRD.

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

- a. Mengundang pejabat-pejabat di lingkungan pemerintahan daerah untuk dimintai keterangan, pendapat dan saran (hak bertanya)
- b. Menerima, meminta dan mengusahakan untuk memperoleh keterangan dari pejabat/pihak-pihak terkait (hak interpelasi)
- c. Meminta kepada pihak-pihak tertentu melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan (hak angket), serta
- d. Memberi saran mengenai langkah-langkah preventif dan refresif kepada pejabat yang berwenang.

Pada keadaan tertentu, DPRD dapat juga menyampaikan penilaian apakah mereka percaya atau tidak (hak mosi) atas kemampuan pemerintah daerah/kepala daerah dalam kaitannya dengan upaya untuk mencapai tujuan pembangunan daerah yang tetap ditetapkan (renstra, APBD dll).

6. Konsekuensi fungsi pengawasan DPRD.

Fungsi pengawasan DPRD dilakukan setidaknya berdasarkan 3 (tiga) alasan : pertama, DPRD merupakan representasi rakyat dalam menilai dan mengawasi kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah dan melaksanakan peraturan daerah, kebijakan pemerintah daerah dan berbagai kebijakan publik lain secara konsisten; kedua, pengawasan mengaktualisasi pelaksanaan etika tata pemerintahan yang baik, misalnya adalah sikap

terbuka/transparan, bertanggungjawab, membangkitkan partisipasi masyarakat dan keberpihakan pada rakyat kecil; ketiga, pengawasan dapat meredam penyakit KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) di kalangan lembaga tata pemerintahan di daerah, termasuk di DPRD sendiri, dan pengawasan memungkinkan terbangunnya hubungan timbal balik (check and balances) antara lembaga legislatif dan eksekutif dan masyarakat sipil. Alasan-alasan tersebut di atas mengharuskan anggota-anggota DPRD melakukan langkah-langkah nyata untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja pemerintah daerah atas nama masyarakat yang telah memilihnya.

7. Kompleksitas fungsi pengawasan DPRD.

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

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

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

Sumberdaya yang terbatas, lebih berkaitan pada rendahnya kualitas anggota DPRD dan rendahnya insentif yang dapat diperoleh anggota dalam menjalankan fungsi pengawasan. Rendahnya kualitas anggota DPRD dapat mendorong munculnya sikap interior di kalangan legislatif terhadap pihak eksekutif. Anggota DPRD sering merasa bahwa pihak eksekutif/pemerintah daerah, lebih mampu untuk merancang, menjalankan dan mengevaluasi sebuah kebijakan, program atau proyek dengan alasan pengalaman atau memiliki kapasitas kemampuan teknis yang lebih baik dibandingkan dengan mereka. Sebaliknya, pihak eksekutif seringkali merasa, merekalah yang paling tahu dengan berbagai urusan teknis administratif kegiatan-kegiatan pemerintahan dan pembangunan di daerah, sehingga menganggap fungsi pengawasan yang dijalankan DPRD adalah sebuah gangguan terhadap aktivitas mereka. Rendahnya kualitas sumberdaya manusia DPRD juga mendorong cakupan fungsi pengawasan DPRD terbatas pada

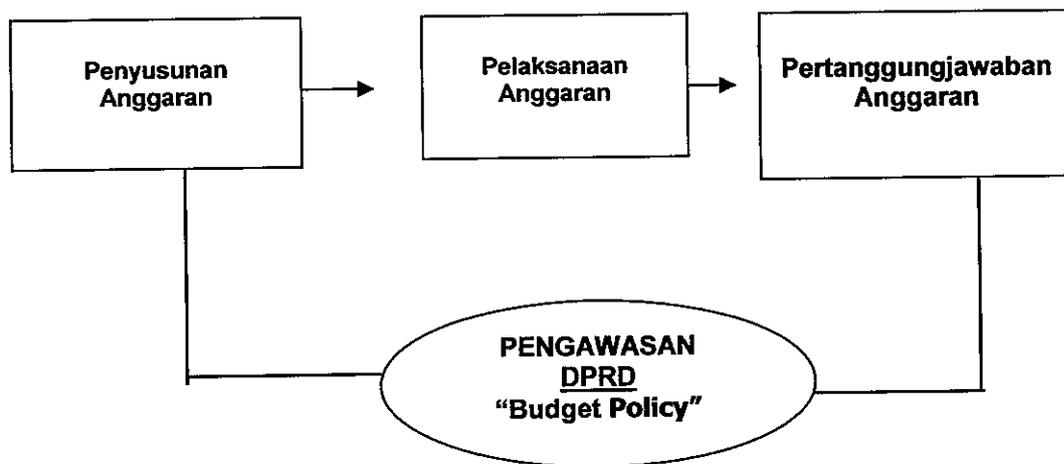
sektor pemerintahan dan pembangunan tertentu, biasanya pengawasan hanya berlangsung pada bidang prasarana fisik dan penanaman modal yang melibatkan dana besar, tidak pada sektor pelayanan publik dan tahap pelaksanaan yang lebih luas dari sebuah kebijakan, pada titik tertentu, hal ini dapat mendorong merosotnya akuntabilitas publik lembaga legislatif dan lembaga publik lainnya. Disisi lain tidak tersedianya insentif yang cukup memadai membuat anggota DPRD sering tidak mau mengambil resiko untuk melakukan pengawasan, sebab mereka berfikir atau khawatir kegiatan pengawasan dapat membahayakan posisi mereka atau kelompok mereka dalam pemilihan umum mendatang, kecenderungan seperti ini dapat memicu deal politik yang saling menguntungkan antara pihak legislatif dan pihak eksekutif, pihak eksekutif akan merasa diuntungkan dan tak terganggu dengan pengawasan yang tidak serius, sementara pihak legislatif biasanya akan merasa diuntungkan dengan berbagai dukungan ekonomi atau politik yang dapat mengamankan posisi mereka.

Penegakan hukum juga berkontribusi pada efektivitas fungsi pengawasan DPRD, selama penegakan hukum belum bisa diandalkan, fungsi pengawasan DPRD tidak akan berjalan optimal. Hal ini mendorong perlunya sebuah jaringan kerjasama

pengawasan antara lembaga legislatif dengan lembaga peradilan dan lembaga-lembaga lainnya.

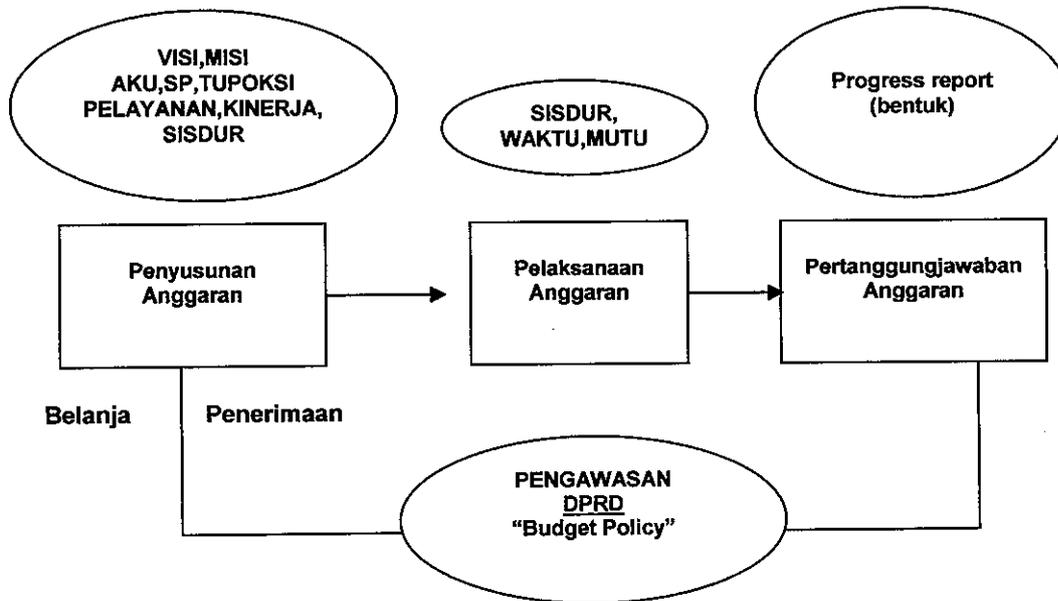
Dari hasil penelitian Penulis mendapatkan bahan Pembekalan DPRD Kota Padang Panjang Periode 2004-2009 yang diadakan di Hotel Pusako 8 s/d 11 November 2004 Bahan dikutip dari Hasil KOLABORASI Redesigs UGM, Friedrich aumann Stftung Saparudin Sag. Coporage, oleh Yudhi Fajar Kahayan, S. Sos. Msi, yang penulis buat dengan beberapa tabel, sebagai berikut ⁶⁷⁾ :

Tabel I
Pengawasan Anggaran oleh DPRD



⁶⁷⁾ Yudhi Fajar Kahayan, *Bahan dikutip dari Hasil KOLABORASI Redesigs UGM, (Friedrich Naumann Stftung Saparudin Sag. Coporage, November 2004)*

**Tabel II
Pengawasan Anggaran oleh DPRD**



**Tabel III
FUNGSI APBD**



Pengawasan Anggaran oleh DPRD→ terus menerus

Berbeda dengan Pemeriksa (Auditor) atau Pengendalian Anggaran (Internal Control)

Fungsi Pengawasan Anggaran :

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

Tujuan Pengawasan Anggaran > Budget Policy

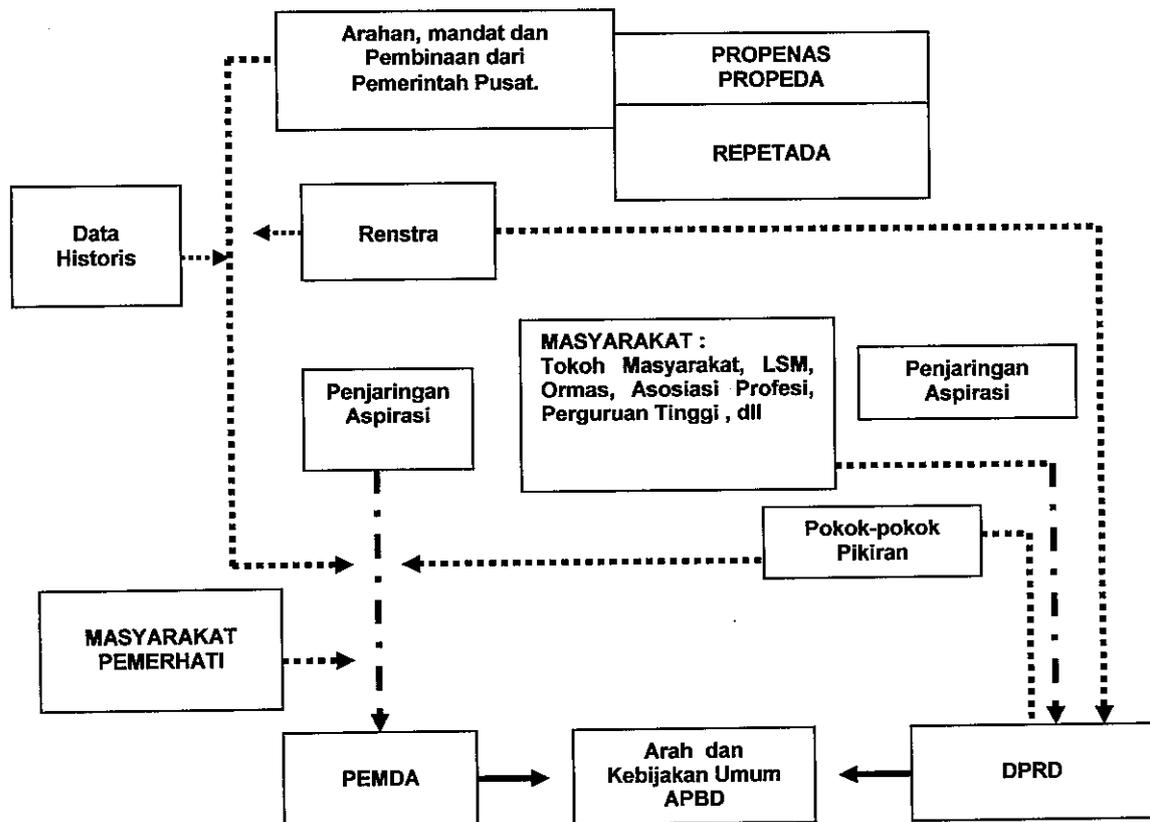
1. Menjamin keamanan seluruh komponen keuangan daerah
2. Menjamin dipatuhinya semua aturan yang berkaitan dengan penganggaran dan pengelolaan keuangan daerah
3. Menjamin dilakukannya usaha-usaha penghematan, efisien, efektif dan ekonomis dalam mengelola keuangan daerah
4. Menjamin APBD benar-benar sesuai dengan Potensi Daerah, AKU, SP, Visi, Misi dan Tujuan dan persoalan di daerah yang ingin diselesaikan
5. Menjamin usulan program/kegiatan sesuai dengan Tupoksi masing-masing unit pengusul kegiatan

6. Menjamin bahwa jumlah anggaran yang diusulkan sesuai dengan pelayanan yang akan diberikan/hasilkan
7. Menjamin pelaksanaan APBD benar-benar dilaksanakan dgn menggunakan prinsip-prinsip anggaran, sesuai aturan dan tujuan yang telah ditetapkan
8. Menjamin bahwa pelaksanaan APBD benar-benar bisa diperTanggungjawabkan
9. Menjamin bahwa penyusunan, pelaksanaan, pelaporan dilakukan tepat waktu.

Peran Pengawasan DPRD

- Mencari bentuk-bentuk solusi pembagian keuangan antara pusat-daerah yang lebih adil
- Memberikan usulan alternatif penggalan sumber-sumber pembiayaan daerah
- Mengarahkan pengeluaran pemerintah kepada sektor-sektor yang mempunyai prioritas tinggi
- Mempromosikan daerah untuk meningkatkan investasi
- Mengontrol peraturan daerah atas retribusi dan pajak daerah dan mempertimbangkan kemampuan bayar masyarakat dan pembangunan ekonomi jangka panjang

Tabel IV
PENJARINGAN ASPIRASI MASYARAKAT
PASAL 17 (2) KEPMEN 29



PERTANGGUNGJAWABAN PELAKSANAAN APBD

- Gubernur/Bupati/Walikota menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, **selambat-lambatnya 6 (enam) bulan** setelah tahun anggaran berakhir.

- Laporan keuangan dimaksud setidaknya-tidaknya meliputi Laporan Realisasi APBD, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah.

Dalam melaksanakan fungsi pengawasan ada beberapa Langkah utama pengawasan oleh DPRD, sebelum melaksanakan fungsi tugas pengawasan perlu menentukan rangkaian kerangka kerja, sistem, prosedur dan mekanisme yang diperlukan untuk mencapai kinerja terbaik, pada dasarnya seluruh rangkaian itu harus dipahami dan disepakati oleh alat kelengkapan DPRD yang mendapatkan tugas untuk melaksanakan pengawasan, selain itu sosialisasi dan kesepakatan juga perlu dibangun bersama-sama dengan lembaga pelaksana kebijakan pemerintahan dan pembangunan yang akan jadi sasaran kegiatan pengawasan.

Sebagai salah satu lembaga publik paling penting di daerah segala aktivitas DPRD harus terlaksana secara sistematis dan terencana, untuk dapat melaksanakan suatu pengawasan yang sistematis langkah-langkah utamanya harus jelas dan logis tanpa langkah kerja yang sistematis dan terencana DPRD akan sulit melaksanakan fungsi pengawasan tersebut dengan baik dan optimal Langkah-langkah yang sistematis juga akan meningkatkan kredibilitas dari lembaga perwakilan ini dalam mengawasi kinerja lembaga-

lembaga publik serta berbagai kebijakan publik yang mereka laksanakan.

Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD memang mempunyai bobot politik kebijakan lebih besar dibandingkan dengan bobot administratif, betapapun demikian DPRD tidak dapat secara serta merta menggunakan mekanisme pengawasan yang menjadi mandatnya untuk mencapai tujuan-tujuan politik persial yang menjadi kepentingan pribadi dan partai politiknya, pelaksanaan pengawasan dengan orientasi seperti ini justru akan merugikan DPRD sendiri. Kondisi yang kurang menguntungkan itu tentu saja tidak diinginkan oleh DPRD dan masyarakat.

1. Tingkat-tingkat Pengawasan DPRD

Sebelum melaksanakan fungsi pengawasan, DPRD perlu menentukan prioritas, berdasarkan pada prioritas tersebut, strategi dan langkah-langkah utama pengawasan dapat dirumuskan dan disepakati, secara umum ada 5 (lima) langkah utama pengawasan yang dapat dilakukan DPRD, yaitu sebagai berikut :

a. Pengawasan Politik Kebijakan

Pengawasan DPRD pada tingkat kebijakan terpusat pada kebijakan publik pokok yang dilaksanakan di tingkat daerah. Rentang waktu pengawasan pada tingkat kebijakan pada umumnya ditentukan dalam agenda rutin alat kelengkapan DPRD. Lingkup pengawasan atau lokasi tingkat kebijakan

adalah seluruh daerah atau lingkup kebijakan, pada lingkup politik kebijakan mencakup 2 (dua) hal, sebagai berikut :

- Pertama pengawasan DPRD diarahkan untuk menilai penerapan dan keefektifan berbagai peraturan perundang-undangan serta kebijakan operasional pokok baik dalam bidang pemerintahan maupun pembangunan. Pengawasan dilakukan untuk meninjau apakah berbagai bentuk kebijakan publik utama tersebut dilaksanakan sesuai dengan maksud yang telah ditentukan oleh mandat nasional dan daerah, secara umum dikatakan bahwa lingkup ini tidak mendapatkan perhatian dari alokasi sumberdaya yang cukup dari DPRD, selama ini hampir tidak ada program atau kegiatan pengawasan yang berarti yang telah dilaksanakan oleh DPRD untuk menilai efektivitas pelaksanaan perda dan kebijakan-kebijakan penting lainnya.
- Kedua, pengawasan internal juga perlu dilakukan ketika DPRD melaksanakan fungsi-fungsi internalnya, misalnya ketika merumuskan peraturan perundang-undangan, DPRD harus melakukan pengawasan internal agar ranperda yang sedang dibahas tidak bertentangan dengan perundang-undangan di atasnya atau perda lain.

Pengawasan internal ini harus mengacu pada tata tertib yang telah dirumuskan dan disepakati oleh DPRD.

b. Pengawasan Program Pemerintahan dan Pembangunan.

Pengawasan DPRD pada tingkat program selama ini lebih terpusat pada program pembangunan sektoral sesuai mata anggaran yang terdapat dalam APBD, program pemerintahan mendapatkan lebih sedikit perhatian, karena pada umumnya pelaksanaan urusan pemerintahan dianggap sebagai hal yang rutin, pelaksanaan pengawasan pada tingkat program dilakukan jika program tertentu dinilai menyimpang atau mempunyai dampak negatif. Secara keseluruhan, pengawasan pada tingkat ini dilakukan jika pelaksanaan program tertentu dinilai bertentangan dengan kebijakan daerah atau nasional, rentang waktunya disesuaikan dengan jadwal implementasi program oleh pemerintah daerah dan lingkup atau lokasi pengawasan bersifat fleksibel, yaitu dapat dilakukan menyeluruh atau terfokus program tertentu.

c. Pengawasan Proyek Strategis atau Vital.

Pengawasan pada tingkat ini mencakup proyek yang bermasalah atau bertentangan dengan standar atau kebijakan daerah dan nasional, pada umumnya alasan pengawasan pada tingkat ini adalah adanya indikasi bahwa proyek tertentu yang dinilai strategis diindikasikan merugikan daerah atau

negara, misal, KKN, waktu pengawasan berdasarkan pada terjadinya kasus-kasus penyimpangan. Pengawasan DPRD pada tingkat ini juga dapat dilakukan terhadap lembaga-lembaga dan pelaksanaan berbagai kegiatan lain di daerah, terutama jika mereka terkait dengan pelaksanaan peraturan perundang-undangan, yang dapat dimasukkan dalam kategori ini adalah pengawasan terhadap pelaksanaan keputusan kepala daerah dan pelaksanaan APBD. Keputusan kepala daerah mendapatkan penekanan yang jauh lebih kecil dalam pengawasan dibandingkan dengan pelaksanaan APBD, namun demikian beberapa APBD yang telah dilaksanakan berdasarkan anggaran kinerja yang disepakati antara DPRD dan pemerintah daerah belum menjadi dasar utama dalam pengawasan. Pengawasan tidak dilakukan terhadap bagaimana hasil serta dampak kebijakan pemerintahan dan pembangunan yang dibiayai dengan APBD, tetapi pada pelaksanaan komponen proyek yang menjadi kepentingan dari kelompok politik atau anggota tertentu dalam DPRD.

d. Pengawasan Kasus-kasus penting dan Strategis

Muatan dari pengawasan DPRD terhadap kasus adalah kegiatan social politik yang bertentangan dengan aspirasi atau kepentingan spesifik. Waktu pengawasan terhadap kasus adalah segera setelah masukan atau pengaduan disampaikan

pada DPRD. Penentuan fokus dari pengawasan terhadap kasus pada umumnya dimulai dengan adanya keluhan atau proses publik. Pengawasan terhadap kasus-kasus penting dan strategis seringkali dikaitkan dengan pelaksanaan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang bersih (clean government), oleh karena itu sangatlah penting bagi DPRD untuk menerapkan prinsip-prinsip tersebut dalam dirinya sendiri. Dalam melaksanakan pengawasan pada tingkat ini selayaknya DPRD mempertimbangkan bahwa jika ia tidak mendapatkan apa yang diinginkan dalam upaya itu, maka ia harus mencegah kepentingan politik menjadi mengemuka.

2. Langkah-langkah Pengawasan

Terdapat beberapa langkah utama yang perlu dipersiapkan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan yang nantinya akan dituangkan dalam tata tertib atau keputusan DPRD, yaitu :

a. Menentukan dan menyepakati agenda pengawasan.

Langkah pertama yang sangat perlu dilakukan adalah menentukan agenda-agenda kerja pengawasan yang akan dilakukan oleh DPRD, pada dasarnya anggota, sekelompok anggota dan alat kelengkapan DPRD dapat mengusulkan kegiatan pengawasan tertentu untuk dimasukkan dalam agenda DPRD. Jika kegiatan tertentu yang diusulkan tidak dapat dimuatkan dalam agenda DPRD karena alasan tertentu,

usulan itu dapat dilaksanakan sendiri oleh pengusulnya, ini dikarenakan DPRD adalah lembaga politik yang menjamin hak-hak seluruh anggota dan alat kelengkapan yang ada untuk melaksanakan mandat fungsional mereka. Dalam menyusun agenda pengawasan DPRD perlu mempertimbangkan beberapa aspek penting, yaitu :

- Pertama, DPRD harus menyepakati tingkat pengawasan yang akan dilaksanakan sesuai dengan agenda yang ditentukan, penentuan tingkat pengawasan dapat didasarkan pada jenis, lingkup maupun lembaga yang terkait dengan sasaran pengawasan.
- Kedua, agenda pengawasan juga perlu mempertimbangkan lingkup, muatan dan bobot pengawasan, masing-masing DPRD dapat menentukan sendiri struktur dan mekanisme penentuan lingkup serta pembobotan, sesuai dengan kesepakatan yang dibuat bersama oleh para anggotanya. Jika penentuan lingkup, bobot atau muatan pengawasan ini dapat dibuat awal, DPRD akan dapat mengendalikan seluruh proses pengawasan dan menghindarkan diri dari politisasi yang ekstrim atau suatu kegiatan pengawasan tertentu.
- Ketiga, rentang waktu pengawasan juga perlu dilakukan sejak awal, terutama untuk pelaksanaan kegiatan

pengawasan yang bersifat rutin. Pengaturan waktu yang baik akan memungkinkan DPRD dan seluruh jajarannya menyesuaikan diri dengan ketersediaan sumberdaya pendukung, terutama waktu dan biaya.

b. Mempersiapkan lembaga-lembaga terkait.

Dalam melaksanakan kegiatan pengawasan yang direncanakan, DPRD perlu memperhitungkan 2 (dua) pihak yang terkait di luar DPRD sendiri. Pihak yang terkait langsung adalah para pelaku perorangan dan kelembagaan yang bertanggungjawab serta bertanggung gugat atas apa yang menjadi objek atau sasaran pengawasan, sementara itu pihak yang tidak terkait langsung adalah semua pelaku perorangan atau kelembagaan di luar itu, yang dapat menghambat atau memperlancar pelaksanaan kegiatan pengawasan. Karena kegiatan pengawasan oleh DPRD dapat mengarah pada tindakan-tindakan hukum dan administratif, maka persiapan khusus perlu pula dilakukan pada lembaga-lembaga yang bertanggung jawab atas konsekuensi-konsekuensi itu. Lembaga yang bertanggung jawab atas konsekuensi administratif misalnya adalah Badan Pengawasan Daerah (Bawasda) serta lembaga-lembaga audit negara, sementara itu lembaga-lembaga yang selayaknya dipersiapkan dalam kaitannya dengan konsekuensi hukum adalah kejaksaan,

polisi dan pengadilan, karena pengawasan DPRD terkait erat dengan akuntabilitas publik, maka DPRD pun dapat mempersiapkan berbagai lembaga yang berkompeten dengan masalah itu.

- c. Melembagakan pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPRD.
- Masing-masing unit pelaksana fungsi pengawasan dari DPRD mempunyai keunikan masing-masing dalam menentukan prosedur dan langkah-langkah pada tingkat operasional, semua perbedaan harus diatur dan disepakati bersama seluruh alat kelengkapan DPRD, dengan secara terus menerus melakukan berbagai proses internalisasi prosedur dan langkah-langkah, maka DPRD secara akumulatif melakukan proses pelembagaan dalam pelaksanaan fungsi itu, sebab prosedur dan langkah yang diambil akan membangun suatu roda, yang pada gilirannya dapat dijadikan dasar pembentukan kerangka aturan dari fungsi pengawasan.
- Pengawasan pada tingkat kebijakan dapat dilakukan oleh alat kelengkapan dewan atau unit pelaksana lain yang dibentuk oleh dewan seperti misalnya panitia-panitia khusus, pengawasan pada tingkat kebijaksanaan menghendaki DPRD untuk memenuhi beberapa prakondisi penting, seperti misalnya :

- (1) Para anggota yang mendapatkan tugas khusus dalam pengawasan kebijakan tertentu harus mempunyai penguasaan substantif tentang kebijakan tersebut;
- (2) Para anggota perlu dibekali dengan referensi dasar yang memadai tentang kebijakan, terutama yang berkenaan dengan kerangka peraturan dasar yang mbingkainya, dan
- (3) Kebijakan yang menjadi sasaran pengawasan harus mempunyai keterkaitan langsung dengan agenda komisi tertentu, sehingga hasil dan rekomendasi yang dirumuskan relevan dengan agenda dewan.

Pengawasan tingkat program, DPRD dapat merumuskan prakondisi yang lebih fleksibel, artinya walaupun DPRD dapat menentukan agenda-agenda tertentu yang dipertimbangkan penting, masukan dari lembaga-lembaga luar dapat bersifat strategis, dalam pengawasan terhadap program tertentu, beberapa prakondisi yang perlu diwujudkan oleh DPRD, misalnya :

- Para anggota yang mendapatkan tugas untuk melaksanakan pengawasan pada tingkat program harus mendapatkan masukan dan referensi lengkap yang berkaitan dengan program yang akan diawasi;

- Dukungan teknis yang diperlukan harus tersedia, karena pada umumnya pelaksanaan program tertentu mempunyai karakteristik teknis yang bersifat khusus, dan
- Pelaksanaan kegiatan pengawasan program harus berdasarkan pada jadwal dan tahapan pelaksanaan program seperti yang telah dirancang oleh dinas atau instansi pelaksana.

Dari beberapa prakondisi tersebut dapat dikemukakan bahwa pelaksanaan atas program-program tertentu yang tidak mengacu pada pentahapan program tidak akan memberi hasil yang efektif, ini merupakan salah satu dasar dalam menentukan aturan penting dalam pengawasan terhadap program, selain itu hubungan kerja dengan dinas atau lembaga pelaksana program juga menjadi penting, karena pada umumnya para anggota DPRD tidak mempunyai kemampuan dan penguasaan teknis yang bersifat khusus. Ini tidak berarti bahwa para anggota DPRD kemudian percaya begitu saja pada semua hal yang disampaikan kepadanya, untuk mempertajam pemahaman, anggota DPRD dapat mengundang para pakar/ahli. Beberapa prakondisi yang perlu dipertimbangkan oleh DPRD dalam pengawasan tingkat ini misalnya adalah :

- Para anggota DPRD yang akan diberikan tugas untuk mengawasi proyek tertentu harus tidak mempunyai keterkaitan fungsional dengan pelaksanaan proyek yang diawasi itu;
- Standar normatif pengawasan terhadap proyek tertentu harus disepakati lebih dahulu oleh DPRD agar politik kepentingan tertentu dapat diminimalkan; dan
- DPRD memang diminta publik atau pemerintah untuk melakukan pengawasan proyek yang menyimpang.

Pada pengawasan tingkat khusus atau kegiatan tertentu dan spesifik, DPRD pada dasarnya dapat merumuskan agenda yang lebih longgar, artinya karena bersifat kaustik, DPRD jelas tidak dapat merumuskan agenda terjadwal secara sistematis, maka adalah sangat penting bagi DPRD baik pada lingkup anggota atau kelengkapan dewan untuk menentukan kriteria kapan pengawasan terhadap suatu kasus dapat dilakukan oleh DPRD. Beberapa kriteria dapat dimasukkan di dalamnya, misalnya adalah :

- kasus yang akan menjadi sasaran dan diagendakan dalam pengawasan disetujui terlebih dahulu oleh alat kelengkapan dewan dan tidak serta merta mendasarkan pada agenda atau kepentingan anggota perorangan saja, dan, atau

- Anggota, kelompok anggota atau kelengkapan DPRD yang mendapatkan tugas pengawasan kasus harus menyampaikan kriteria-kriteria yang dimengerti atau disepakati oleh dewan.

d. Menyusun laporan dan rekomendasi.

Setelah suatu kegiatan pengawasan dilakukan, unit kerja yang mendapatkan tugas selanjutnya diwajibkan untuk menyusun dan menyampaikan laporan secara tertulis, jika dipandang perlu laporan lisan juga dapat disampaikan dalam sidang-sidang dewan, baik terbuka ataupun tertutup, laporan pada dasarnya harus dibuat secara sistematis, karena ia setidaknya akan menjadi dokumen publik resmi dari DPRD sendiri. Terdapat beberapa prinsip teknis dasar yang harus ditaati oleh semua unit pelaksana pengawasan, yaitu :

- Pertama, selanjutnya semua laporan dan rekomendasi ditulis dengan format yang standar, hal ini penting agar kerangka pikir laporan dan rekomendasi dapat ditangkap serta dimengerti lebih cepat oleh semua anggota dewan dan masyarakat luas;
- Kedua, pada dasarnya semua laporan adalah tanggung jawab DPRD, oleh karenanya finalisasi perumusan laporan dan rekomendasi tidak dapat diserahkan oleh tenaga ahli yang mungkin disewa untuk kepentingan itu;

- Ketiga, inti laporan harus disampaikan sepadat mungkin, bahan-bahan pendukung yang tersedia dapat dijadikan lampiran dari laporan dan rekomendasi yang dihasilkan.

Secara teknis, masing-masing laporan dan rekomendasi pengawasan membutuhkan formulasi yang berbeda-beda, sesuai dengan sifat masing-masing tingkat pengawasan, kerangka laporan dan rekomendasi untuk masing-masing tingkat itu harus disepakati oleh DPRD, sidang atau lokakarya khusus akan diperlukan untuk merumuskan kerangka penulisan laporan dan rekomendasi tersebut.

e. Menindaklanjuti kegiatan pengawasan.

Bagian akhir dari laporan dan rekomendasi pengawasan akan memuat rumusan tindak lanjut yang diusulkan, secara umum tindak lanjut pengawasan dapat dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) kemungkinan yaitu :

- Pertama, hasil pengawasan membutuhkan tindakan korektif atau perbaikan, jika hal ini dirumuskan, DPRD harus dapat memberikan arahan yang terinci dan jelas, bagaimana tindakan korektif atau perbaikan harus dilaksanakan oleh instansi atau lembaga yang bertanggung jawab, contoh dari tindakan korektif atau perbaikan adalah saran agar kebijakan publik, program,

proyek atau kasus tertentu dapat diperbaiki agar tujuan-tujuan yang ditetapkan dapat dicapai.

- Kedua, hasil pengawasan juga dapat merekomendasikan penghentian atau pembatalan, tindak lanjut seperti ini memerlukan penunjukan rangkaian otoritas yang jelas, sebagian tindak lanjut merupakan kewenangan DPRD, sebagian lain merupakan tanggung jawab pemerintah daerah atau instansi pemerintahan lain yang lebih tinggi di tingkat nasional.
- Ketiga, rekomendasi dari suatu kegiatan pengawasan DPRD juga dapat mengarah pada perlunya tindak lanjut secara hukum. Jika tindak lanjut seperti ini diperlukan, maka DPRD harus mampu memberikan arahan dan masukan yang jelas kepada semua instansi yang bertanggung jawab atau proses hukum dan peradilan, jadi walaupun DPRD mempunyai kapasitas politik yang sangat kuat, tindak lanjut secara hukum dan peradilan harus tetap diberikan pada otoritas yang berwenang.

B. PEMBAHASAN

1. Fungsi DPRD dalam Pengawasan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kota Padang Panjang

Dalam beberapa tahun terakhir, para anggota lembaga legislatif di tingkat nasional dan daerah telah melaksanakan fungsi pengawasan dengan sangat aktif, sistem pemerintahan yang memberi kewenangan lebih besar pada lembaga ini telah menjalankan pelaksanaannya lebih kompleks. Ketidakjelasan kerangka peraturan telah mengakibatkan benturan-benturan politik di antara lembaga eksekutif dan legislatif.

Berkaitan dengan pelaksanaan APBD pengawasan ini dimaksudkan agar pemerintah tetap konsisten mengelola keuangan daerah sebagaimana yang telah disepakati dalam perda tentang APBD. Pengawasan ini juga dimaksudkan untuk mengurangi bentuk penyimpangan dan penyalahgunaan anggaran pembangunan atau pelaksanaan suatu proyek, pengawasan terhadap pelaksanaan APBD juga difokuskan pada jadwal kegiatan atau pelaksanaan kegiatan sesuai jadwal.

Pengawasan Dewan terhadap APBD tidak saja terbatas pada aspek penggunaan anggaran, tetapi juga pada sisi pemasukan atau pendapatan. Hal ini dimaksudkan agar pemerintah terdorong untuk melaksanakan tugas perolehan pendapatan daerah, disamping mendorong kinerja pemerintah,

serta dalam rangka tertib administrasi dan menghindari penyalahgunaan pendapatan daerah.

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa satu tahun, terhitung mulai tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Kepala Daerah dalam penyusunan rancangan APBD menetapkan prioritas dan plafon anggaran sebagai dasar penyusunan rencana dan anggaran satuan perangkat daerah, berdasarkan prioritas dan plafon anggaran ini Kepala satuan kerja perangkat daerah menyusun rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan rancangan perda tentang APBD tahun berikutnya, dan kepala keuangan daerah yaitu pejabat yang diberi kuasa oleh Kepala daerah mengelola keuangan daerah, yang mempunyai tugas menyusun dan melaksanakan kebijaksanaan pengelolaan APBD, mengelola akuntansi, menyusun laporan keuangan daerah dalam rangka pertanggungjawaban APBD.

Kepala daerah mengajukan rancangan perda tentang APBD disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama DPRD

berdasarkan kebijakan umum APBD serta prioritas dan plafon anggaran.

Unsur penting dalam pengefektivan fungsi pengawasan oleh DPRD adalah batasan tentang lingkup kerja dan prioritas. Kedua hal itu harus disepakati dan ditentukan sebagai agenda dewan, usulan dapat disampaikan oleh anggota, alat kelengkapan dewan atau bahkan fraksi, tetapi penting untuk ditekankan bahwa pelaksanaan kegiatan pengawasan oleh DPRD haruslah merupakan bagian dari agenda dewan. Pelaksanaan agenda-agenda kepengawasan juga perlu disampaikan kepada berbagai pihak yang berkepentingan dengan pelaksanaan fungsi itu.

Oleh karena itu, persiapan anggota, alat kelengkapan dewan atau panitia-panitia tertentu sangatlah diperlukan, dengan adanya rencana pengawasan yang sistematis, DPRD akan dapat dengan mudah mempertanggungjawabkan setiap kegiatan yang dilakukan. Orientasi utama pengawasan DPRD pun dapat dijaga dan diarahkan pada pemenuhan akuntabilitas politik kebijakan pemerintahan dan pembangunan yang berlangsung di daerah.

Kekuasaan untuk mengawasi birokrasi/pemerintah merupakan hakikat yang melekat dalam kekuasaan untuk membuat peraturan perundangan atau peraturan daerah, dengan demikian dapat dikatakan bahwa kekuasaan untuk membuat peraturan perundangan/peraturan daerah tanpa dilengkapi

dengan kekuasaan untuk mengawasi bagaimana implementasi dari perda/perpu akan sia-sia. Berdasarkan Peraturan Tata Tertib Pasal 16, DPRD dalam melaksanakan tugasnya dilengkapi dengan beberapa hak yang memungkinkan para anggota DPRD melaksanakan fungsi pengawasan mereka terhadap pelaksanaan peraturan perundangan yang telah dihasilkan dan disahkan oleh DPRD.

Hasil petikan wawancara penulis dengan anggota DPRD dalam menjawab pertanyaan : Seberapa jauh anggota DPRD Kota Padang Panjang telah menggunakan hak-haknya dalam melakukan fungsi pengawasan terhadap Kepala daerah ?, dan penulis mendapatkan jawabannya sebagai berikut :

“DPRD, oleh Tata Taertib sudah dilengkapi dengan hak-hak untuk mengoptimalkan fungsi pengawasan, namun anggota DPRD lebih sering dengar pendapat dengan komini-komisi di mana kepala instansi pemerintah tertentu diminta pendapatnya mengenai suatu persolan tertentu.

Pernyataan di atas mengisyaratkan adanya sedikit pengakuan dari anggota DPRD bahwa dalam melakukan fungsi pengawasan DPRD hanya menggunakan mekanisme/teknik dengar pendapat. Hal ini sejalan dengan pendapat Rosen⁶⁸⁾⁾ (1988 :71), yang mengatakan bahwa dengar pendapat (hearings)

⁶⁸⁾⁾ Paimin Napitupulu, Peran dan Pertanggungjawaban DPRD, (PT. ALUMNI : Bandung, 2005), hal. 358

merupakan suatu mekanisme pengawasan yang efektif karena dilaksanakan secara reguler.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang mempunyai arti yang sangat mendasar dan strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan, karena merupakan pedoman kerja Pemerintah Daerah selama satu tahun anggaran.

DPRD diberikan kekuasaan untuk melakukan kontrol atau pengawasan dengan mengajukan saran-saran, pendapat-pendapat dan sebagainya yang perlu dipertimbangkan oleh Kepala Daerah, DPRD diberikan kekuasaan untuk memberikan penilaian terhadap kebijaksanaan tingkah laku pihak eksekutif dalam menjalankan pemerintahan. Peran DPRD dalam melakukan fungsi pengawasan sangat penting, untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan, penyelewengan dan kebocoran yang dilakukan oleh pihak eksekutif dalam menjalankan pemerintahan di daerah⁶⁹⁾⁾.

Namun dalam prakteknya, fungsi pengawasan belum berjalan efektif, misalnya dari kenyataan ini adalah dilihat dari keluaran kebijakan di daerah yang lebih mencerminkan produk pemerintahan daripada realisasi keinginan rakyat melalui

⁶⁹⁾⁾ Martin H. Hutabarat, Zairin Harahap dan Dahlan Thaib, Hukum dan Politik Indonesia, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1996), hal. 137

perwakilannya, sementara persetujuan rakyat melalui DPRD untuk memenuhi tata cara politik semata, pada tingkat daerah yang memerlukan persetujuan DPRD hanya proyek-proyek yang biayanya berasal dari pendapatan daerah kurang 20% dari kebijaksanaan pembangunan di daerah, sebagian besar lainnya 80% sampai saat ini dilaksanakan dengan tidak melibatkan DPRD dalam penyusunan kebijaksanaan pelaksanaan maupun pengawasan.

Pemerintahan Daerah mempunyai tujuan untuk mensejahterakan masyarakatnya, dan untuk dapat terwujudnya tujuan tersebut perlu dicegah adanya penyimpangan baik dalam hal perencanaan maupun dalam pelaksanaan itu sendiri, maka fungsi pengawasan perlu dilakukan secara tertib teratur dan berkesinambungan sesuai dengan sistem dan pedoman atau ketentuan yang berlaku agar tujuan dapat tercapai dengan efektif dan efisien. Apabila pengawasan tidak dilakukan dengan baik, maka dikuatirkan akan terjadi penyimpangan-penyimpangan baik secara disengaja maupun tidak disengaja⁷⁰⁾

Dehgan demikian penyusunan APBD merupakan sebuah proses bagi Pemerintah Daerah untuk membuat perkiraan-perkiraan pendapatan dan belanja masa satu tahun berdasarkan

⁷⁰⁾ Zairin Tarmidji, Fungsi Kontrol DPRD dalam Pemerintahan Daerah, (PT. Angkasa : Bandung, 1992), hal. 22

kebijakan daerah dan asumsi ekonomi yang dapat memperkirakan dampak keuangan di masa mendatang.

Penyusunan APBD Kota Padang Panjang Tahun 2004 pada dasarnya merupakan manifestasi pelaksanaan kewajiban Pemerintah Daerah sebagaimana yang ditetapkan dalam pasal 86 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya secara teknis operasional penyusunan APBD Kota Padang Panjang Tahun 2004 telah mengacu pada sistem dan prosedur penyusunan APBD sebagaimana yang diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Dalam penyusunan APBD Tahun 2004 telah mempedomani prinsip-prinsip anggaran antara lain adalah :

1. Transparansi dan akuntabilitas anggaran, merupakan persyaratan utama untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan bertanggungjawab. Dalam hal ini APBD haruslah dapat menyajikan informasi yang jelas tentang

tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang dianggarkan.

2. Disiplin anggaran, dimana APBD disusun berorientasi pada kebutuhan masyarakat tanpa harus meninggalkan keseimbangan antara pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat. Oleh karena itu penyusunan anggaran dilandaskan pada azaz efisiensi, tepat guna, tepat waktu pelaksanaan dan penggunaannya dapat dipertanggungjawabkan.
3. Keadilan anggaran, dimana pemerintah daerah wajib mengalokasikan penggunaan anggaran secara adil dan merata agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat.
4. Efisiensi dan efektivitas anggaran, dimana dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat.

Untuk mewujudkan prinsip-prinsip anggaran daerah tersebut pencantuman setiap kode rekening daerah tetap memperhatikan aspek teknis, aspek legalitas dan aspek material. Prinsip umum yang digunakan sebagai landasan penyusunan APBD antara lain mendorong terciptanya APBD yang semakin

baik, menjamin kesinambungan anggaran dan selalu mengupayakan peningkatan kemampuan penyediaan sumber anggaran dari Pendapatan Asli Daerah (PAD).

1. PENDAPATAN DAERAH

Pendapatan daerah merupakan semua penerimaan yang menjadi hak daerah dalam satu tahun anggaran, yang akan menjadi penerimaan kas daerah. Dalam pengelolaan pendapatan daerah, pemerintah daerah melakukan kegiatan untuk memastikan ketersediaan kas yang maksimum dan hasil investasi yang optimum dari uang yang tersimpan di kas daerah sesuai dengan peraturan dan kebijakan daerah.

2. BELANJA DAERAH

Belanja daerah meliputi semua pengeluaran yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang akan menjadi pengeluaran kas daerah, yang terdiri atas Belanja Aparatur Daerah, Belanja Pelayanan Publik, Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan, dan Belanja Tidak Tersangka. Sebagai upaya mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan, sebagaimana ditetapkan dalam Arah Kebijakan Umum (AKU) dan Prioritas Pembangunan yang telah direncanakan untuk dibiayai dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

a. *Belanja Administrasi Umum (BAU)*

Sesuai dengan rencana dan realisasi APBD Kota Padang Panjang pada tahun anggaran 2004 dari segi belanja administrasi umum, alokasi dana yang telah dianggarkan diperuntukan untuk membiayai belanja pegawai/personalia, belanja barang/jasa, belanja perjalanan dinas dan belanja pemeliharaan.

Belanja pegawai/personalia dipergunakan untuk menampung kebutuhan gaji dan tunjangan pegawai yang dibebankan secara periodik untuk menjalankan tugasnya yang meliputi uang representasi, uang paket, tunjangan jabatan, tunjangan khusus, tunjangan kesejahteraan / tunjangan kesehatan, uang duka, tunjangan daerah, biaya pengembangan sumber daya manusia dan biaya bantuan pelatihan dan kursus keterampilan.

Belanja barang/jasa dipergunakan untuk menampung kebutuhan biaya pembelian/pengadaan barang yang bersifat habis pakai yang dipergunakan untuk kepentingan organisasi dalam rangka pelaksanaan tugas yang meliputi biaya alat listrik dan elektronik, biaya alat tulis, biaya jasa kantor, biaya cetak dan penggandaan keperluan kantor, biaya makanan dan minuman kantor dan biaya pakaian dinas.

Belanja perjalanan dinas dipergunakan untuk menampung biaya perjalanan dinas yang dibebankan secara periodik dalam rangka pelaksanaan tugas yang meliputi perjalanan dinas dalam daerah dan perjalanan dinas luar daerah.

Belanja pemeliharaan dipergunakan untuk menampung biaya pemeliharaan bangunan gedung, pemeliharaan alat angkutan darat bermotor, biaya pemeliharaan alat-alat kantor dan rumah tangga, dan biaya pemeliharaan alat-alat studio serta alat komunikasi yang dibebankan secara periodik dalam rangka pelaksanaan tugas.

b. Pembiayaan

Pembiayaan Daerah merupakan komponen Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang meliputi transaksi keuangan untuk menutup defisit atau untuk memanfaatkan surplus anggaran. Pembiayaan daerah terdiri dari penerimaan pembiayaan daerah dan pengeluaran pembiayaan daerah. Komponen penerimaan pembiayaan daerah pada Tahun Anggaran 2004 direncanakan sebesar Rp. 31.608.481.091,06 dan realisasi sebesar Rp.31.311.496.162,06 atau 99,06%, yang merupakan sisa lebih perhitungan tahun anggaran

lalu. Sedangkan komponen pengeluaran pembiayaan daerah tahun 2004 direncanakan sebesar Rp.10.783.438.405,50 dengan realisasi sebesar Rp.38.641.413.205,08 atau 358,34%, yang terdiri dari penyertaan modal pada Bank Nagari (BPD) Sumbar, Perusahaan Daerah Buah Saiyo, Pembayaran utang dan pembayaran asuransi kebakaran pasar.

Dengan demikian total pembiayaan Daerah tahun 2004 semula direncanakan sebesar Rp.7.896.047.722,00 dengan realisasi sebesar Rp.7.329.917.043,02 yang merupakan selisih antara jumlah realisasi penerimaan pembiayaan sebesar Rp. Rp.31.311.496.162,06 dengan pengeluaran pembiayaan sebesar Rp. 38.641.413.205,08

c. Sinérgitas Pelaksanaan APBD dan Renstra Daerah.

Dalam Perda Kota Padang Panjang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Rencana Strategis Daerah Kota Padang Panjang Tahun 2004-2008 telah ditetapkan Visi dan Misi kota Padang Panjang yang ingin dicapai. Visi Kota Padang Panjang adalah " Terwujudnya masyarakat Kota Padang Panjang sebagai warga Kota Serambi Mekah dengan pertumbuhan pendidikan, ekonomi dan kesehatan

yang bernuansa Islami untuk mencapai kesejahteraan masyarakat”.

Untuk mewujudkan visi tersebut ditetapkan 3 (tiga)

Misi sebagai core area yaitu :

1. Mewujudkan Kota Padang Panjang sebagai Kota Serambi Mekah berbasis pendidikan yang bernuansa Islami.
2. Mewujudkan ekonomi rakyat yang mandiri
3. Mewujudkan Kota Sehat.

Masing-masing misi tersebut didukung dengan kebijakan-kebijakan yang dijabarkan lebih lanjut dalam program. Pelaksanaan dari program tersebut tergambar dari pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang dibiayai dengan Anggaran Daerah.

Berikut ini akan disampaikan formulasi kualitatif pelaksanaan kegiatan-kegiatan tahun 2004 serta sinergitasnya terhadap pencapaian misi yang telah ditetapkan dalam Rensra Daerah Kota Padang Panjang Tahun 2004-2008.

1. Mewujudkan Kota Padang Panjang sebagai Kota Serambi Mekah berbasis pendidikan bernuansa Islami.

Untuk mendukung Misi ini telah ditetapkan 6 (enam) kebijakan utama yaitu:

a. **Membangun Kecerdasan Islami pada usia dini.**

Dalam mewujudkan program ini telah dilaksanakan beberapa kegiatan yang intinya adalah bagaimana dapat mewujudkan kecerdasan peserta didik Usia Dini (PADU).

Kegiatan-kegiatan tersebut antara lain :

- Menyusun Konsep Dasar tentang PADU, kegiatan ini telah dapat dilaksanakan dengan baik
- Mensosialisasikan PADU pada berbagai komponen yang terkait
- Melaksanakan pelatihan pengelola dan pendidik PADU, kegiatan ini memang telah direncanakan tahun 2004, namun belum dapat dilaksanakan sehingga baru akan dilaksanakan tahun 2005

b. **Membangun jiwa enterpreneurship Islam siswa.**

Beberapa kegiatan yang direncanakan untuk mendukung kebijakan ini seperti studi banding pengelola dan siswa serta pengajaran enterpreneurship di sekolah belum dapat dilaksanakan tahun 2004 dan akan dilaksanakan tahun 2005.

c. **Membangun konsep pendidikan bernuansa Islami.**

Beberapa kegiatan yang direncanakan untuk mewujudkan kegiatan ini adalah Rekayasa Kurikulum Bahasa Arab bagi SD, SLTP, SLTA se-Kota Padang

Panjang. Kegiatan ini memang belum dapat dilaksanakan tahun 2004 dan akan dilaksanakan tahun 2005.

- d. Pewarisan nilai-nilai budaya Adat Basandi Syarat, Syarat Basandi Kitabullah (ABS-SBK).

Untuk mendukung kegiatan ini telah dilaksanakan beberapa kegiatan antara lain studi pembelajaran BAM dan Budi Pekerti, serta kegiatan pelatihan guru BAM dan Budi Pekerti. Kedua kegiatan ini telah dapat dilaksanakan dengan baik.

- e. Membangun kualitas pendidikan dengan standar Kompetensi Umum (Nasional).

Untuk mendukung kebijakan ini telah dilaksanakan berbagai kegiatan seperti :

- Monitoring dan Evaluasi ujian akhir SD, SLTP, SLTA.
- Penyusunan profil pendidikan
- Monitoring, Evaluasi dan pendataan sasaran pendidikan luar sekolah
- Penilaian Guru SD
- Penilaian sekolah sehat
- Penilaian mata pelajaran SD
- Penilaian Olimpiade IPA / Matematika
- Penilaian pembuatan APD Guru TK dan SD

- Lomba Mengarang siswa dan guru
- Pelaksanaan program Renedial
- Pemberian Beasiswa berprestasi
- Penilaian hasil pembinaan kesenian (ekstra kurikuler)
SD, SLTP dan SLTA
- Pemasarakatan olah raga POPDA dan PORDINI
- Pelatihan Guru Kesenian SD, SLTP dan SLTA

Kegiatan-kegiatan tersebut telah dapat dilaksanakan dengan baik sesuai dengan yang direncanakan pada tahun 2004.

f. Meningkatkan partisipasi masyarakat

Untuk mendukung program ini telah dilaksanakan berbagai kegiatan seperti Penataan Kelembagaan Dewan Pendidikan, Optimalisasi Tugas dan Fungsi Dewan Pendidikan dan Optimalisasi Tugas dan Fungsi Komite Sekolah.

Dilihat dari kebijakan program dan kegiatan yang telah direncanakan tahun 2004 dalam mendukung pencapaian misi kota dibidang pendidikan memang terdapat beberapa kegiatan yang belum terlaksana sebagaimana semestinya atau ditunda pelaksanaannya menjadi tahun 2005. Namun secara umum dapat disampaikan bahwa pelaksanaan kebijakan, program dan kegiatan tahun

2004 yang nota benanya adalah pelaksanaan tahun pertama dari Restra Daerah Kota Padang Panjang dapat dikatakan telah mampu membangun “ pondasi ” bagi pencapaian Misi Bidang Pendidikan untuk tahun-tahun berikutnya. Setidaknya hal ini diyudikasikan dengan adanya berbagai keberhasilan dan prestasi nyata yang diraih di Bidang Pendidikan sebagaimana terdapat dalam lampiran laporan ini.

2. Mewujudkan Ekonomi Rakyat Mandiri.

Secara umum Pertumbuhan Ekonomi Kota Padang Panjang tahun 2004 setelah dianalisa mencapai kenaikan 0,73 % dimana laju pertumbuhan ekonomi tahun 2003 sebesar 4,49 % meningkat menjadi 5,22 % pada tahun 2004. Bila dibandingkan dengan target pertumbuhan yang tertuang dalam Rencana Strategis Kota Padang Panjang Tahun 2004 – 2008, dimana target pada tahun 2008 sebesar 6,14 % maka dengan memperhatikan tingkat pertumbuhan ekonomi tahun 2004, kita optimis target tahun 2008 akan dapat kita capai. Disamping itu kalau kita lihat pertumbuhan masing-masing sektor yang memberikan sumbangan terhadap pertumbuhan ekonomi Kota Padang Panjang dapat dirinci sebagai berikut:

- a. Pertumbuhan Sektor Pertanian pada tahun 2003 sebesar: 2,93 meningkat menjadi :3,95% pada tahun 2004, atau mengalami kenaikan sebesar 1,02%.
- b. Pertumbuhan Sektor Pertambangan & Pengalihan pada tahun 2003 mengalami penurunan sebesar : - 0,34 %, dan pada tahun 2004 semakin menurun menjadi : -10,43 %. Atau mengalami penurunan sebesar -0,77%.
- c. Pertumbuhan Sektor Industri Pengolahan pada tahun 2003 sebesar : 3,74 % meningkat pada tahun 2004: menjadi 3,12 %. Atau peningkatannya sedikit menurun dari tahun sebelumnya sebesar - 0,62 %.
- d. Pertumbuhan Sektor Listrik, Gas & Air Bersih pada tahun 2003 sebesar: 9,61% meningkat pada tahun 2004 menjadi : 9,80 % atau mengalami kenaikan sebesar 0,19 %.
- e. Pertumbuhan Sektor Bangunan pada tahun 2003 sebesar : 6,82%, pada tahun 2004 meningkat menjadi: 7,21 %, atau mengalami kenaikan sebesar 0,39 %.
- f. Pertumbuhan Sektor Perdagangan, Hotel & Restoran pada tahun 2003 sebesar 2,02 %, meningkat pada tahun 2004 menjadi : 3,45 % atau mengalami kenaikan sebesar 1,43 %.

- g. Pertumbuhan Sektor Pengangkutan dan Komunikasi pada tahun 2003 sebesar : 4,14 % meningkat pada tahun 2004 menjadi : 4,87 % , atau mengalami kenaikan sebesar 0,73 %.
- h. Pertumbuhan Sektor Keuangan, Persewaan & Jasa perusahaan pada tahun 2003 sebesar : 6,66 %, meningkat pada tahun 2004 menjadi : 7,65 % , atau mengalami kenaikan sebesar 0,99 %
- i. Sektor Jasa-jasa pada tahun 2003 sebesar : 6,37 %, meningkat pada tahun 2004 menjadi: 6,75 % , atau mengalami kenaikan sebesar 0,38 %.

Adapun kebijakan yang telah dirumuskan dan kegiatan yang telah dilakukan untuk menunjang laju pertumbuhan ekonomi tersebut sekaligus menunjang pencapaian Renstra Kota khususnya pada Misi kedua yaitu mewujudkan ekonomi rakyat yang mandiri dengan 6 (enam) Kebijakan dapat disampaikan sebagai berikut :

- a. Menyiapkan sarana dan prasarana penunjang perekonomian yang representatif.

Untuk mendukung kebijakan ini telah dilaksanakan berbagai kegiatan seperti :

- Perbaikan jaringan listrik, pengecatan, perbaikan roil dan los lingkungan pasar.

- Komputerisasi pelayanan administrasi kepada pedagang.
- Pembuatan kios sayur, bunga dan makanan ringan.
- Lanjutan pembangunan prasarana tungku kapur percontohan.
- Pengawasan dan pembuatan profil perusahaan.
- Bantuan timbangan pegas kepada pedagang golongan ekonomi lemah.
- Survey pasar produk pertambangan, pertanian dan industri lainnya.
- Bantuan desain merek, kemasan industri makanan dan minuman kepada pengusaha makanan ringan.
- Bantuan dana bergulir kepada 3 orang pengusaha industri kecil.
- Pengawasan barang-barang yang beredar dipasaran.
- Pengawasan dan monitoring harga kebutuhan pokok.
- Tera ulang alat ukur, timbang, takar dan peralatannya (UTTP).
- Bantuan modal kerja kepada UKM kurang mampu.
- Recovery PD. Tuah Saiyo.

b. Menyiapkan tenaga kerja yang sesuai dengan kompetensi pasar.

Untuk mendukung kebijakan ini telah dilaksanakan berbagai kegiatan seperti :

- Pelatihan keterampilan bagi pencari kerja dibidang menjahit, border, perbengkelan, sepeda motor dan las ketok duco.
- Pelatihan AMT bagi pekerja di Perusahaan dalam meningkatkan produktifitas.
- Pelatihan bagi penyandang cacat untuk mandiri.
- Pemberdayaan Karang Taruna di bidang peternakan.
- Pembinaan anak jalanan.
- Pemberdayaan KK miskin usaha produktif.
- Pemberdayaan lanjut usia luar panti.
- Pemberdayaan anak terlantar diluar panti.
- Pelatihan manajemen usaha kecil untuk kerajinan usaha rumah tangga.
- Pelatihan penerapan gugus kendali mutu pada perusahaan makanan ringan.
- Pelatihan perkoperasian bagi generasi muda, kelompok ulama, wanita dan aparat.
- Pelatihan akuntansi bagi juru koperasi.
- Penumbuhan 6 (enam) unit usaha industri.

c. Menyiapkan pusat – pusat pertumbuhan ekonomi.

Untuk mendukung kebijakan ini telah dilaksanakan berbagai kegiatan berupa Promosi dalam dan luar daerah.

d. Meningkatkan investasi pemerintah pada UKM.

Untuk mendukung kebijakan ini telah dilaksanakan berbagai kegiatan seperti :

- Bantuan pinjaman penguatan modal kepada UKM melalui koperasi
- Fasilitasi dalam rangka penambahan modal di KPRI STSI melalui Bank Mu'amalat Padang
- Pengembangan kebijakan peningkatan kewirausahaan dan daya saing KUKM di Kota Padang Panjang.

e. Menyiapkan manajemen kepariwisataan

Untuk mendukung kebijakan ini telah dilaksanakan berbagai kegiatan seperti :

- Promosi pariwisata, seni dan budaya dalam dan luar daerah.
- Pelatihan group randai.
- Pengadaan inventaris kantor

f. Pengembangan Pertanian bersifat Agribisnis

Untuk mendukung kebijakan ini telah dilaksanakan berbagai kegiatan seperti :

- Peningkatan mutu intensifikasi
- Pengendalian hama terpadu
- Analisis kesuburan tanah
- Pembinaan dan pelatihan petani peternak
- Pengamatan kesehatan hewan
- Peningkatan mutu genetic ternak besar
- Pengembangan pemeliharaan ternak itik
- Pengadaan sarana dan prasarana pendukung pengembangan agribisnis sapi perah
- Pengadaan bibit ikan dan manajemen pengelolaan ikan air tawar
- Penguatan kelembagaan intensifikasi budidaya perikanan pedesaan.
- Pembinaan ketahanan pangan masyarakat Kota Padang Panjang.
- Penanganan bencana alam bidang pertanian Kota Padang Panjang.
- Pemberdayaan petani tanaman hias dan bunga potong.

Dari pelaksanaan kegiatan tersebut diatas, secara umum dapat di sampaikan bahwa telah terdapat upaya-upaya yang cukup signifikan dalam meningkatkan kualitas dan kuantitas dalam rangka mewujudkan ekonomi rakyat yang

mandiri sesuai dengan misi Kota Padang Panjang Tahun 2004-2008. Hal ini terlihat dari berbagai keberhasilan yang dicapai sepanjang tahun 2004. Rincian dari keberhasilan bidang ekonomi ini dapat dilihat dari lampiran laporan ini.

3. Mewujudkan Kota Sehat

Untuk mewujudkan misi ini telah dirumuskan beberapa kebijakan seperti :

- a. Mengembangkan komitmen pemerintah dan partisipasi masyarakat dalam menumbuhkan kualitas kesehatan
- b. Membangun kesadaran pentingnya upaya peningkatan pertumbuhan dan perkembangan Balita.

Masing-masing kebijakan tersebut didukung oleh program seperti; pengembangan paradigma sehat ditengah masyarakat, pembangunan lingkungan sehat, meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan dasar Pemerintah Daerah, mewujudkan sinergitas antara Posyandu dengan PADU serta meningkatkan kemampuan masyarakat guna mengakses pelayanan kesehatan dasar yang dilaksanakan pada seluruh unit pelayanan bidang kesehatan.

Berikut akan disampaikan kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan tahun 2004 dalam rangka mencapai Misi Kota di Bidang Kesehatan sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan.

- 1) Kebijakan mengembangkan Komitmen Pemerintah dan partisipasi masyarakat dalam menumbuhkan kualitas kesehatan.

Untuk merealisasikan kebijakan ini telah dilaksanakan kegiatan-kegiatan antara lain :

- Pengadaan obat-obatan
 - Pengadaan alat-alat kesehatan dan laboratorium
 - Pencegahan penyakit menular
 - Forum kota sehat
 - Sosialisasi dan penyuluhan
 - Pemeriksaan makanan, pengawasan obat-obatan dan kosmetik
 - Pelayanan kesehatan Ibu dan Anak
 - Pelatihan teknis Bidang Kesehatan
 - Pengadaan sarana dan prasarana pelayanan kesehatan
 - Pengawasan, pengendalian perencanaan dan kerusakan lingkungan
 - Peningkatan kualitas lingkungan hidup terhadap perkotaan
 - Pengembangan informasi lingkungan hidup
- 2) Kebijakan membangun kesadaran pentingnya upaya peningkatan pertumbuhan dan perkembangan balita.

Pelaksanaan dari kebijakan ini tercermin dari pelaksanaan kegiatan-kegiatan antara lain :

- Pelaksanaan PMTAS bagi seluruh murid SD
- Revitalisasi posyandu
- Program UKS dan UKSG

Dari pelaksanaan kegiatan tersebut diatas, secara umum dapat di sampaikan bahwa telah terdapat upaya-upaya yang cukup signifikan dalam meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan kesehatan menuju terwujudnya Kota Sehat sesuai dengan misi Kota Padang Panjang Tahun 2004-2008. hal ini terlihat dari berbagai keberhasilan yang dicapai sepanjang tahun 2004 antara lain : Meningkatnya cakupan pelayanan kesehatan di puskesmasdari 40.000 menjadi 60.0000 pasien. Meningkatnya BOR RSUD dari 20% menjadi 40%. Meningkatnya sarana dan prasarana pelayanan di Bidang Kesehatan.

2. Pelaksanaan Fungsi DPRD dalam Pengawasan terhadap Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Ada satu warna baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999, yaitu ketentuan mengenai pertanggungjawaban Kepala daerah, dikatakan warna baru karena di dalam sistem pemerintahan daerah yang lama, ketentuan yang mengatur mengenai hal itu tidak mencerminkan prinsip-prinsip demokrasi yang sesungguhnya. Sistem lama sebagaimana dikandung dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di daerah menetapkan : Dalam menjalankan hak, wewenang dan kewajiban pemerintahan daerah, Kepala Daerah menurut hirarki bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri (Pasal 22 ayat 2). Sedangkan kepada DPRD Kepala daerah berkewajiban memberikan "Keterangan Pertanggungjawaban" sekurang-kurangnya sekali setahun.

Sesuai semangat reformasi, sistem seperti ini diubah agar memberikan gambaran yang jelas tentang pembagian kekuasaan di daerah berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi yang dikehendaki oleh banyak pihak. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, sebagaimana telah diubah dengan Undang-

undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan sebagai berikut :

Pasal 19 ayat (1) a : DPRD mempunyai hak meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati dan Walikota.

Pasal 44 ayat (1) : Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, Kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD.

Ayat (2) : Kepala Daerah wajib memberikan pertanggungjawaban kepada DPRD untuk hal tertentu atas permintaan DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (2)

Pasal 53 ayat (2) : Kepala Daerah mempersiapkan pertanggungjawaban akhir masa jabatannya kepada DPRD dan menyampaikan pertanggungjawaban tersebut selambat-lambatnya empat bulan setelah pemberitahuan.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal-pasal Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 di atas, pertanggungjawaban Kepala Daerah meliputi tiga macam, yaitu :

1. Pertanggungjawaban pada setiap akhir tahun anggaran, dalam hal ini menyangkut kebijakan pemerintahan dan keuangan.
2. Pertanggungjawaban dalam hal tertentu atas permintaan DPRD.
3. Pertanggungjawaban pada akhir masa jabatan Kepala Daerah.

Adanya ketentuan mengenai pertanggungjawaban Kepala daerah kepada DPRD di setiap akhir tahun anggaran yang bersifat "wajib" perlu disambut positif, karena dengan ketentuan itu diharapkan terjadi mekanisme checks and balance secara sehat. Bagaimanapun pelaksanaan tugas dan kewajiban yang diamanatkan oleh rakyat kepada Kepala Daerah harus dipertanggungjawabkan terlebih dahulu sebelum memasuki tahun anggaran berikutnya.

Melalui pertanggungjawaban itu dapat diketahui secara transparan apakah aktivitas Kepala Daerah dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di dalam kurun waktu satu tahun telah benar-benar sesuai dengan yang digariskan dalam APBD dan kebijakan publik lainnya; apakah aktivitas yang dilakukan tidak melanggar larangan bagi Kepala Daerah dan apakah penggunaan anggaran di dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya itu benar-benar dapat dipertanggungjawabkan atau

tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan (hukum) dan sebagainya.

Laporan pertanggungjawaban (LPJ) pemerintah cenderung memuat klaim keberhasilan kinerja penyelenggaraan pemerintahan yang justru tidak dirasakan oleh rakyat, salah satu aspek strategis dalam desentralisasi pemerintah saat ini yang perlu menjadi perhatian adalah pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan tanpa disertai tatanan pertanggungjawaban publik yang sistematis, transparan, komprehensif dan mudah diuji validitasnya oleh para pihak yang berkepentingan (*stakeholders*), berpotensi mengulang model pertanggungjawaban pada pemerintahan priode sebelumnya.

Klaim keberhasilan oleh penyelenggara pemerintahan walau Tahun 2004 merupakan tahun kedua dari perjalanan masa jabatan kepemimpinan selaku Walikota Padang Panjang periode 2003 - 2008. Bila kita amati dan kita cermati, ternyata sepanjang tahun 2004 tersebut banyak perubahan yang telah mewarnai perjalanan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Salah satu perubahan yang sangat signifikan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2004, adalah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Perubahan tersebut tentunya sejalan dan dalam rangka mengkomudir aspirasi dan dinamika yang berkembang, baik ditingkat

internasional, nasional maupun ditingkat lokal yang pada dasarnya menginginkan agar paradigma penyelenggaraan azas desentralisasi dalam sistem penyelenggaraan Pemerintahan lebih proporsional, khususnya dalam pemberian otonomi kepada daerah.

Bagi Pemerintah Daerah beserta dengan segenap jajarannya, perubahan paradigma tersebut harus senantiasa dapat merespon setiap kebutuhan dan perubahan dari lingkungannya, sehingga memungkinkan administrasi publik menata kembali masyarakatnya. Hal ini tentunya memerlukan suatu kerangka pemikiran yang terstruktur, untuk memberdayakan fungsi publik, agar lebih sesuai dengan tuntutan perkembangan politik, ekonomi, sosial dan budaya.

Dengan adanya perubahan paradigma tersebut tentunya akan dapat mendorong tercapainya pemerintahan yang baik (Good Governance), dalam artian akan dapat memperbaiki kinerja sektor publik dan menghilangkan praktek-praktek adminitrasi birokrasi yang tidak baik.

Dalam kerangka pemikiran tersebut dan berkaitan dengan penyusunan laporan kami sampaikan bahwa, sesuai dengan Pasal 27 ayat (2) Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, Kepala Daerah mempunyai kewajiban untuk memberikan Laporan Pertanggung jawaban Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Pemerintah, dan memberikan Laporan Keterangan Pertanggung jawaban kepada

DPRD. Selanjutnya dalam ayat (5) ditegaskan bahwa pelaksanaan ketentuan tersebut akan diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Mengingat Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang Laporan Keterangan Pertanggungjawaban tersebut sampai saat ini belum diterbitkan, maka Laporan Keterangan Pertanggungjawaban ini secara teknis operasionalnya sebahagian besar tetap mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah. Hal ini dimungkinkan karena dalam Pasal 238 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini dinyatakan tetap berlaku.

Selanjutnya dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000, ditegaskan bahwa Pertanggungjawaban Kepala Daerah terdiri dari :

- a. *Pertanggungjawaban akhir tahun anggaran ;*
- b. *Pertanggungjawaban akhir masa jabatan dan*
- c. *Pertanggungjawaban untuk hal tertentu.*

Dengan demikian, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban merupakan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran yang substansinya merupakan pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD atas penyelenggaraan pemerintahan selama satu tahun anggaran pelaksanaan APBD.

Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 5 Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 dinyatakan bahwa Laporan Keterangan Pertanggung jawaban Akhir Tahun Anggaran Kepala Daerah terdiri atas:

1. Laporan Perhitungan APBD ; memuat perhitungan selisih antara realisasi penerimaan dan anggaran penerimaan, maupun selisih antara realisasi pengeluaran dan anggaran pengeluaran dengan menjelaskan alasannya. Alasan tersebut dapat disebabkan oleh faktor-faktor yang terkendali (*controlable*) dan tidak terkendali (*uncontrolable*)
2. Nota Perhitungan APBD; memuat ringkasan realisasi Pendapatan Daerah, Belanja Daerah dan Pembiayaan serta Kinerja Keuangan Daerah,
3. Laporan Aliran Kas dan
4. Neraca Daerah.

Keempat aspek tersebut dilengkapi dengan penilaian kinerja berdasarkan tolok ukur Renstra dengan menggunakan indikator :

1. Dampak : bagaimana dampaknya terhadap kondisi makro yang ingin dicapai berdasarkan manfaat yang dihasilkan.
2. Manfaat : bagaimana tingkat kemanfaatan yang dapat dirasakan sebagai nilai tambah bagi masyarakat maupun Pemerintah.
3. Hasil : bagaimana tingkat pencapaian kinerja yang diharapkan terwujud berdasarkan keluaran (*output*) kebijakan atau program yang sudah dilaksanakan.

4. Keluaran : bagaimana bentuk produk yang dihasilkan langsung oleh kebijakan atau program berdasarkan masukan (*input*) yang digunakan.
5. Masukan : bagaimana tingkat atau besaran sumber-sumber yang digunakan, sumber daya manusia, dana, material, waktu, teknologi dan sebagainya.

Secara konseptual, variabel-variabel tersebut di atas sebaiknya memang tergambar dalam laporan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran seorang Kepala Daerah.

Namun bila diperhatikan Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 105, bahwa APBD, Perubahan APBD dan Perhitungan APBD ditetapkan dengan Peraturan Daerah dan merupakan dokumen Daerah. Dan sejalan dengan ketentuan tersebut, dalam Pasal 184 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa bahwa Kepala Daerah menyampaikan rancangan perda tentang pertanggungjawaban APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

Memahami hal ini, maka dalam Laporan Keterangan Pertanggungjawaban ini tetap akan disampaikan informasi tentang pelaksanaan APBD Tahun 2004, sedangkan perhitungan APBD dan aliran kas yang lebih lengkap dan terinci akan disampaikan dalam

laporan keuangan tersendiri yang nantinya akan dibahas secara bersama-sama.

Selanjutnya, dalam Laporan Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran 2004 ini ada beberapa variabel laporan yang belum dapat disampaikan secara lengkap dan sempurna seperti indikator yang dipergunakan dalam pengukuran kinerja seperti yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000, khususnya indikator, manfaat dan dampak. Hal ini disebabkan karena pada beberapa kegiatan pembangunan, kedua indikator tersebut dalam jangka pendek masih "sulit" dilakukan pengukurannya baik secara kualitatif apalagi kuantitatif.

Di samping itu, pengukuran kedua indikator tersebut tidak dapat diimplementasikan hanya pada satu kegiatan, melainkan mempunyai keterkaitan dengan kegiatan lainnya. Artinya kedua indikator tersebut tidak berdiri sendiri, sehingga pengukurannya juga harus memperhitungkan keterkaitan dengan kegiatan lainnya. Untuk melakukan itu semua jelas memerlukan SDM yang memadai, sementara ketersediaan SDM yang ada sangat terbatas.

Namun demikian, mengingat Laporan Keterangan Pertanggungjawaban ini mengandung makna yang strategis dengan berbagai implikasinya dan sebagai indikator kinerja Pemerintah Daerah serta sebagai alat evaluasi terhadap hasil kerja selama satu tahun anggaran, maka dalam laporan pertanggungjawaban ini akan

tetap diusahakan memvisualisasikan pengukuran indikator tersebut terhadap kegiatan-kegiatan yang telah dilaksanakan, khususnya terkait dengan indikator input, output dan outcome.

Di samping itu, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban merupakan Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran Kepala Daerah kepada DPRD juga berfungsi sebagai laporan kemajuan pelaksanaan tugas (progress report, maka laporan ini dapat merupakan wahana untuk penilaian dan perbaikan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagai sarana untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas, produktifitas dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk tahun-tahun berikutnya. Sebagai melengkapi informasi, maka dalam LKPJ Tahun 2004 juga disampaikan tentang penyelenggaraan Pemilu Tahun 2004, berikut gambaran dukungan kebijakan Pemerintah Daerah.

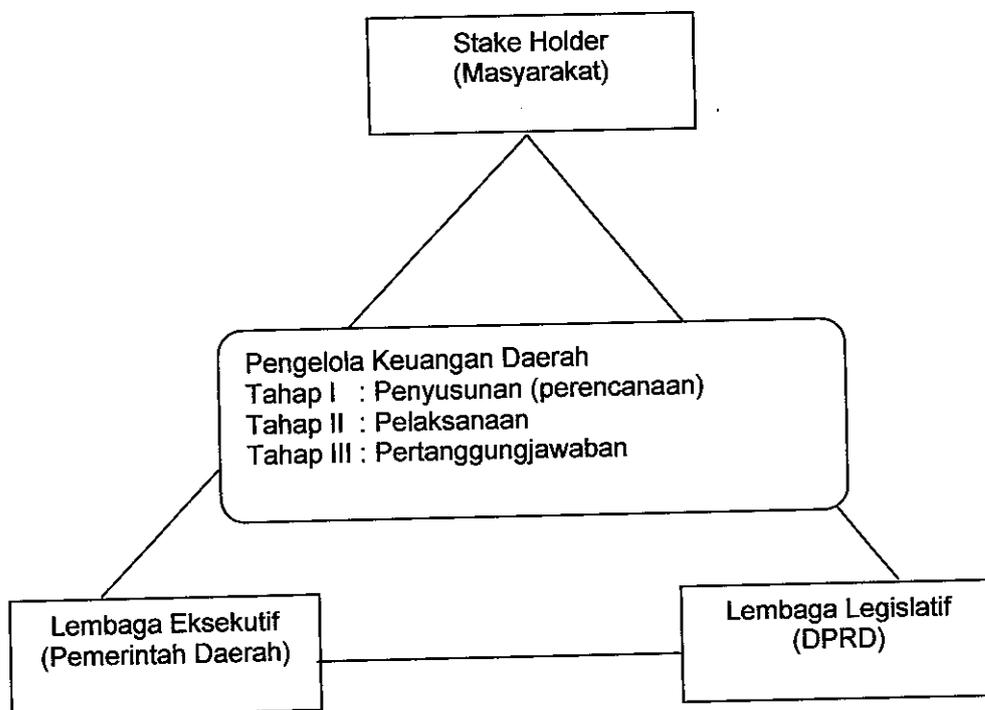
Selanjutnya, Pengelolaan Keuangan Daerah yang merupakan substansi utama dari Laporan Keterangan Pertanggungjawaban ini harus dikelola dengan sebaik-baiknya dengan memperhatikan berbagai ketentuan dan prinsip-prinsip pokok yang mendasari pelaksanaan manajemen publik dewasa ini.

Memahami hal tersebut, maka dalam penyusunan dan pengelolaan anggaran perlu diperhatikan kebutuhan riil daerah dan kebutuhan masyarakat daerah. Hal ini tentunya juga harus diselaraskan dengan potensi dan kemampuan anggaran yang dimiliki.

Mengingat keterbatasan kemampuan anggaran tersebut, maka dalam pelaksanaan pembangunan telah ditetapkan skala prioritas dan penentuan skala prioritas tersebut harus berdasarkan kepada berbagai dokumen perencanaan daerah yang telah disusun dan disepakati bersama antara Eksekutif dan Legislatif Daerah.

Maka komitmen bersama (*community commitment*) tersebut juga harus teraktualisasikan dalam setiap manajemen pemerintahan daerah mulai dari pelaksanaan sampai dengan pengawasan, dan pengendalian Pemerintah Daerah termasuk dalam penilaian kinerja yang disampaikan kepada lembaga Legislatif Daerah.

Dikatakan demikian, karena secara konseptual terdapat tiga elemen yang secara segmental saling bersentuhan dalam membentuk performance pengelolaan keuangan daerah. Keterkaitan ketiga elemen tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:



Dasar hukum Penyusunan Laporan Keterangan
Pertanggungjawaban Walikota Padang Panjang Tahun Anggaran 2004
didasarkan kepada :

1. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah.
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
3. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
4. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintah yang Bersih Berwibawa, Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
5. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Korupsi.
6. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
7. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
8. Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi dan Perangkat Daerah.
9. Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.

10. Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah.
11. Peraturan Daerah Nomor 109 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan wakil Kepala daerah
12. Peraturan Daerah Nomor 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Dewan Perwakilan Rakyat daerah
13. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan daerah Serta tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah.
14. Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2000 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah.
15. Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2001 tentang Pola Dasar Pembangunan Kota Padang Panjang Tahun 2001 – 2005.
16. Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2001 tentang Program Pembangunan Daerah (PROPEDA) Kota Padang Panjang Tahun 2001 – 2005.
17. Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2002 tentang Rencana Strategis Pembangunan Kota Padang Panjang Tahun 2001 – 2005

18. Peraturan Daerah Nomor 18 Tahun 2004 tentang Rencana Strategis Daerah Kota Padang Panjang Tahun 2004 – 2008
19. Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 2003 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Padang Panjang Tahun 2004
20. Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2004 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Padang Panjang Tahun 2004.
21. Keputusan Walikota Nomor 39 Tahun 2003 tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2003.
22. Keputusan Walikota Nomor 12 Tahun 2004 tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2004.
23. Keputusan Walikota Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pembentukan Tim Penyusunan Laporan Pertanggungjawaban Walikota Padang Panjang Tahun 2005.

Maksud dan tujuan dari penyampaian Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Walikota Padang Panjang Tahun Anggaran 2004 antara lain adalah :

1. Memenuhi kewajiban formal Kepala Daerah sebagaimana yang telah diatur dalam pasal 32 ayat (3) dan pasal 44 ayat (2) serta pasal 45 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang

Pemerintahan Daerah. Sekaligus mengakomodir ketentuan pasal 27 ayat (2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, namun karena Peraturan Pemerintah sebagai tindak lanjut dari ketentuan tersebut belum diterbitkan, maka penyusunan Laporan ini masih mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah.

2. Memberikan informasi dan penjelasan atas langkah-langkah dan kebijaksanaan yang telah dilakukan sehubungan dengan pelaksanaan APBD Tahun 2004.

Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran merupakan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah atau pelaksanaan APBD selama satu tahun berdasarkan tolak ukur renstra. Untuk mendapatkan gambaran yang komprehensif dan representatif atas kinerja yang dicapai selama tahun 2004, maka Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Tahun 2004 ini disusun dengan pendekatan :

1. Pendekatan Kinerja Kontekstual, yakni dengan melakukan elaborasi data tekstual yang ada yang secara umum berkaitan dengan kebijakan keuangan daerah yang berwujud aktualisasi nilai-nilai politis, otoritatif dan ekonomis yang terangkum dalam APBD tahun 2004. Dengan pendekatan ini diharapkan dapat menyajikan informasi tentang pelaksanaan APBD tahun 2004 yang

representatif dan dapat digunakan sebagai tolak ukur objektif bagi keberhasilan pelaksanaan program dan kegiatan selama tahun 2004.

2. Pendekatan Kinerja Normatif, adalah melalui pendekatan pengukuran keberhasilan pelaksanaan tugas-tugas yang tertuang dalam APBD tahun 2004 dengan indikator yang ditetapkan.

Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran⁷¹⁾⁾ menurut Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 adalah pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD atas penyelenggaraan pemerintahan daerah selama satu tahun anggaran yang merupakan pertanggungjawaban APBD berdasarkan tolok ukur Renstra (Pasal 1 butir 5 jo. Pasal 5). Rencana Strategik (Renstra) adalah rencana lima tahunan yang menggambarkan visi, misi, tujuan, program dan kegiatan daerah (Pasal 1 butir 4). Pertanggungjawaban akhir dibacakan oleh Kepala Daerah di depan sidang Paripurna DPRD, paling lambat 3 (tiga) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran, dokumen pertanggungjawaban akhir tahun anggaran yang telah dibacakan oleh Kepala Daerah, kemudian diserahkan kepada DPRD untuk dilakukan penilaian sesuai mekanisme dan ketentuan yang berlaku. Penilaian oleh DPRD atas pertanggungjawaban Kepala Daerah paling lambat 1(satu) bulan setelah dokumen pertanggung

⁷¹⁾⁾ Muhammad Hulfron, Perspektif Hukum Pemberhentian Kepala Daerah, (LaksBang : Yogyakarta, 2005), hal. 50

jawaban akhir tahun anggaran diserahkan, apabila sampai dengan 1 (satu) bulan sejak penyerahan dokumen, penilaian DPRD belum dapat diselesaikan, pertanggungjawaban akhir tahun anggaran tersebut dianggap diterima.

Menurut ketentuan Pasal 7 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 dinyatakan bahwa pertanggungjawaban Kepala Daerah dapat ditolak apabila terdapat perbedaan yang nyata antara rencana dengan realisasi APBD yang merupakan penyimpangan yang alasannya tidak dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan tolok ukur Renstra. Penilaian atas pertanggungjawaban Kepala daerah dilaksanakan dalam rapat Paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD (Pasal 7 ayat (2)), penolakan DPRD dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir dan mencukupi seluruh fraksi (Pasal 7 ayat (3)).

Namun yang penulis ketahui selama ini belum ada pertanggungjawaban Kepala Daerah yang tidak diterima, Cuma yang ada dalam laporan tersebut dapat diterima dengan syarat harus memenuhi kekurangan-kekurangan yang terdapat dalam laporan pertanggungjawaban tersebut. Hal ini merupakan suatu politik bagi anggota DPRD untuk dapat saling memahami akan pemilihan untuk masa yang akan datang, agar dia dapat dukungan dari pihak eksekutif dalam pemilu nanti.

Fungsi pengawasan DPRD dalam laporan pertanggungjawaban ini berjalan dengan baik, Cuma dalam hal realisasinya masih banyak yang kita ragukan, dimana antara DPRD dengan eksekutif yang merupakan mitra kerja tidak memberikan tindakan yang berarti kepada pihak yang telah berbuat kekeliruan dalam suatu kegiatan. Disini dapat penulis simpulkan bahwa Kalau DPRD benar-benar melaksanakan pengawasannya dengan baik, tentu tidak akan terdapat kesalahan dalam melakukan suatu kegiatan, akan tetapi yang kita lihat dan dapati di lapangan malah pada setiap laporan pertanggungjawaban pasti terdapat penemuan-penemuan yang merugikan masyarakat, terutama dalam hal pembangunan gedung-gedung ataupun jalan-jalan dan jembatan.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Untuk menjalankan fungsinya sebagai lembaga kontrol/pengawasan, khususnya terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diamanatkan untuk membuat suatu pedoman pengawasan atas pelaksanaan APBD demi menjamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan dalam bentuk peraturan Daerah. Hal ini dituangkan dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) Nomor 29 Tahun 2002. Pedoman ini akan mengatur bentuk, mekanisme, standar penilaian pengawasan atas pelaksanaan APBD. Pedoman ini harus sesuai dengan visi strategis pembangunan daerah yang dimuat dalam rencana strategis dan program pembangunan daerah (Propeda). Pembentukan perda tentang pedoman pengawasan atas pelaksanaan APBD diperlukan sebagai perwujudan pengelolaan keuangan daerah yang memiliki kredibilitas, akuntabilitas dan kapasitas. Disamping itu juga untuk menjalankan amanat Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengenai pengawasan pengelolaan keuangan daerah. Dalam realisasinya DPRD Kota Padang Panjang belum dapat membuat perda tentang pedoman

pengawasan atas pelaksanaan APBD, oleh karena itu untuk mengetahui prosedur pengawasan tersebut tidak dapat diketahui melalui sebuah peraturan yang khusus mengatur secara baku mengenai mekanisme pengawasan atas pelaksanaan APBD dikarenakan belum ada perda yang mengaturnya. Untuk mengetahui bentuk dan prosedur pengawasan atas pelaksanaan APBD dapat dilihat melalui tata tertib (tatib) DPRD meskipun tidak diatur secara rinci mengenai tujuan pelaksanaannya, bentuk-bentuk pengawasan yang dilakukan antara lain dengan mengadakan : rapat Kerja, Rapat Koordinasi/Rapat Gabungan, Sidang Lapangan/Dengar Pendapat, Laporan Triwulan dan Kunjungan Kerja.

Materi pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan APBD adalah program kegiatan dalam anggaran yang bersifat kebijakan, sedangkan pengawasan pemeriksaan mengenai rincian pelaksanaan kegiatan menjadi tugas lembaga pemeriksa yang memiliki otoritas dan keahlian profesional. Pengawasan kebijakan mengarah untuk menjamin terpapainya sasaran yang telah ditetapkan APBD secara efektif dan efisien sebagai bentuk konsensus antara legislatif dan eksekutif. Dalam pengawasan kebijakan, DPRD harus bisa menangkap grand design visi pembangunan daerah.

DPRD Kota Padang Panjang dalam melaksanakan tugas dan wewangnya dalam mengawasi pelaksanaan APBD memiliki tindakan dan langkah yang bisa diambil, antara lain DPRD berhak memberikan masukan dan kritik kepada pemerintah daerah pada forum-forum atau saat rapat kerja, rapat koordinasi, rapat paripurna, baik dari individu anggota dewan atau perwakilan fraksi. Masukan dan kritik itu suatu bentuk kontrol dengan memberikan batasan-batasan dan rambu-rambu atas apa yang seharusnya dilakukan pemerintah daerah. Tindakan lain yang bisa dilakukan adalah dengan peninjauan ke lapangan dan kunjungan kerja.

Dalam hal terjadi penyimpangan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan ditemukan oleh DPRD, maka DPRD berwenang melakukan koreksi ulang (recorrecting) dan meminta pihak eksekutif untuk memperbaikinya. Apabila pemerintah daerah tidak mengoreksi kebijakan pelaksanaan APBD, maka bisa berimplikasi pada laporan pertanggungjawaban Kepala daerah, dan tindakan lain yang diambil adalah melaporkan kepada pihak yang wajib apabila ditemukan penyimpangan dengan indikasi tindak pidana, seperti korupsi.

Dengan adanya pedoman pengawasan atas pelaksanaan APBD sangat diperlukan, sehingga ada konsensus untuk menilai

kinerja DPRD Kota Padang Panjang dalam mengawasi kinerja pengelolaan keuangan daerah, ini yang menyebabkan sulit untuk menilai, apakah DPRD Kota Padang Panjang sudah berhasil mengawasi pencapaian sasaran APBD secara efektif, Ini menunjukkan lemahnya komitmen politik DPRD terhadap pengelolaan penyelenggaraan Keuangan Daerah dengan tidak melakukan proses pembentukan Perda sebagai pedoman Pengawasan atas Pelaksanaan AP13D sesuai amanat Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002.

2. Berkaitan dengan kewenangan untuk memutuskan pertanggungjawaban Kepala Daerah, berdasarkan PP Nomor 108 Tahun 2000 DPRD dapat meminta Kepala Daerah bukan saja pertanggungjawaban akhir tahun anggaran, tetapi juga pertanggungjawaban untuk hal tertentu. Kewenangan yang sangat besar seperti inilah yang dalam banyak kasus menjadi asal mula penyalahgunaan kekuasaan DPRD, misalnya politisasi dan money politics dalam LPJ Kepala Daerah, baik untuk menjatuhkan Kepala Daerah atau melakukan kolusi dengannya. Rencana strategis (renstra) daerah yang seharusnya menjadi tolok ukur untuk menilai akuntabilitas Kepala Daerah dalam rangka penerimaan atau penolakan LPJ seringkali dilupakan, sementara akuntabilitas politik lembaga legislatif lokal itu sendiri

tidak pernah dipercayakan. Kecenderungan buruk semacam ini akan dapat terus berlangsung selama otoritas pengawasan dan supervisi pemerintah pusat masih lemah, sementara kekuatan kontrol dari masyarakat lokal belum berjalan baik.

3. Untuk menjalankan fungsinya sebagai lembaga kontrol/pengawasan, khususnya terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diamanatkan untuk membuat suatu pedoman pengawasan atas pelaksanaan APBD demi menjamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan dalam bentuk peraturan daerah. Hal ini dituangkan dalam Keputusan Menteri dalam Negeri (Kepmendagri) Nomor 29 Tahun 2002. Pedoman ini akan mengatur bentuk, mekanisme, standar penilaian pengawasan atas pelaksanaan APBD. Pedoman ini harus sesuai dengan visi strategis pembangunan daerah yang dimuat dalam rencana strategis dan program pembangunan daerah (Propeda). Pembentukan perda tentang pedoman pengawasan atas pelaksanaan APBD diperlukan sebagai perwujudan pengelolaan keuangan daerah yang memiliki kredibilitas, akuntabilitas dan kapasitas. Disamping itu juga untuk menjalankan amanat Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengenai

pengawasan pengelolaan keuangan daerah. Dalam realisasinya DPRD Kota Padang Panjang belum dapat membuat perda tentang pedoman pengawasan

4. Pengawasan DPRD terhadap Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah, Eksistensi DPRD di era Otonomi belum cukup mendukung terciptanya pemerintahan yang bertanggungjawab terhadap yang di perintah

B. Saran

1. Dengan belum adanya payung hukum bagi proses pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) oleh DPRD, sebaiknya DPRD Kota Padang Panjang segera membuat pedoman yang mengaturnya. Peraturan Daerah itu akan mempertegas posisi DPRD dalam pengawasan pelaksanaan APBD untuk masa yang akan datang. Dalam rangka penguatan kapasitas dan kapabilitas anggota DPRD, sebaiknya DPRD secara institusional melakukan pembenahan internal dengan melakukan pembekalan dan peneguhan visi dan misi tugas-tugas anggota DPRD dan pengetahuan konsepsional dan operasional tentang pengelolaan keuangan daerah.

2. Guna memudahkan fungsi pengawasan yang bersifat kebijakan, sebaiknya DPRD mengoptimalkan tim ahli yang memiliki kemampuan di masing-masing bidang yang bertugas melakukan pengkajian guna memberikan input. Dengan menggunakan hasil kajian itu, diharapkan DPRD tidak salah dalam mengambil kebijakan.

DAFTAR PUSTAKA

I. BUKU LITERATUR.

Abdullah H. Rozali, *Pelaksanaan Otonomi Daerah Luas dengan Pemilihan Kepala daerah secara Langsung*, (Jakarta, Devisi Buku Perguruan Tinggi PT. Raja Grafika Persada).

Ahmad Helmy Fuady, *Memahami Anggaran Publik*, (Yogyakarta : dea Press, 2002)

Agung Djojosoekarto dkk, *Membangun Kapasitas Fungsi Penganggaran DPRD*, (Sekretariat Nasional ADEKSI, Jakarta, November 2004).

Anthoni F. Susanto, *Wajah Peradilan Kita* (Bandung : Penerbit PT. Refika Aditama, 2004)

Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, (Jakarta : Rajawali, 1985).

Acry Deodatus, *Ceramah : DPRD dan Demokratisasi Pemerintahan Daerah, Workshop Asosiasi Ilmu Politik Indonesia* (Semarang, 25 maret, 2002).

Abu Daud Busroh, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, (Jakarta, Ghalia Indonesia, 1985).

Amir Makmur & Purnomowati, Reni Dwi, *Lembaga Perwakilan Rakyat* (Pusat Studi Hukum tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005)

Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Cek. Kedua, FK UII Press, Yogyakarta, 2004).

....., *Peningkatan Fungsi Kontrol Masyarakat terhadap Lembaga Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif*, (makalah pada Forum Orientasi dan Tatap Muka Tingkat Nasional Kosgoro, Cipanas-Cianjur, 26 Yuli 2000).

....., *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Pusat Study Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2001).

- Marbun B.N, *DPRD dan Otonomi Daerah, setelah Amandemen UUD 1945 dan UU Otonomi Daerah 2004* (Jakarta, Pustaka Ilmu, 2005)
-, *DPRD Pertumbuhan, Masalah dan masa depannya*, (Jakarta, Erlangga, 1994).
- C.S.T. Kansil, *Pokok-pokok Pembangunan di Daerah* (Jakarta, Aksara Baru, 1985).
- Djamaludin M. Arief, *Sistem Perencanaan Pembuatan Program dan Anggaran*, (Jakarta, Penerbit Ghalia Indonesia, 1977).
- Dr. S.P. Siagian. M.P.A, *Filsafat Administrasi*, (Gunung Agung, Jakarta, 1970).
- Drs. Sarwoto, *Dasar-dasar Organisasi dan Manajemen*, (Ghalia Infonesia, Jakarta, 1981).
- Gunayo Achmad, *Hukum, Birokrasi dan Kekuasaan di Indonesia*, (Semarang, 2002, Walisongo Research Institute (WRI).
- H. Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Daerah Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung* (JakartaDevisi Buku Perguruan Tinggi PT. Raja Grafika Persada).
- Halim, Abdul, *Bunga rampai Manajemen Keuangan Daerah*, (Yogyakarta : Unit Penerbit dan Percetakan (HPP) AMP YKPN, 2001.
- Hidayat, *Sekilas tentang Pengawasan, Majalah Keuangan*, 1984
- H. Bohari, *Pengawasan Keuangan Negara*
- Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, (Alumni, Bandung, 2004).
- Inosentius Samsul, *Meningkatkan Kinerja Fungsi Legislasi DPRD*, Jakarta, (ADEKSI, 2004).
- Ibrahim Jimmy Muhammad, *Prospek Otonomi Daerah*, (Semarang : Dahara Prize, 1999).
- Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, (Bina Aksara, Jakarta, 1982).

- J. Wayong , *Adimini strasi Keungan Daerah* (Jakarta : Ichtiar, 1975).
- Kansil C.S.T., *Pokok-pokok Pembangunan di Daerah*, (Jakarta, Aksara Baru, 1985).
- Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara RI*, Jakarta, Penerbit Rajawali Pers, 1991).
- Mardiasmi, *Otonimi dan Manajemen Keuangan Daerah* (Yogyakarta : ANDI, 2002).
- Muslimin, Amrah, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, (Alumni Bandung, 1978).
- M. Arief Djamaludin, *Sistem Perencanaan Pembuatan Program dan Anggaran* (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1977)
- Marbun B.N, *DPRD dan Otonomi Daerah, setelah Amandemen UUD 1945 dan UU Otonomi Daerah 2004*, (Jakarta, Penerbit Pustaka Ilmu, 2005).
- M.N.Azmy Akhir, Drs. Keu, *Masalah Pengurusan Keuangan Negara, Suatu Pengantar Teknis*, (Jilid II, CV. Dinna, Jakarta)
- Merdalis, *Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proposal* (Jakarta : Meltron Putra, 1989).
- Muchsan, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparatur Pemerintah dan Peradilan tata Usaha Negara di Indonesia* (Yogyakarta : Liberty Yogyakarta, 1992)
- M. Ryaas Rasyid, *Panduan Parlemen Daerah : Kebijakan Otonomi daerah dan Peran DPRD* (Jakarta : 2001, Yayasan API)
- Maswadi Rauf, *Musyawaharah untuk Mufakat* : Sebuah cara Penentuan Kebijakan Politik dalam Pembangunan Politik Indonesia, (Makalah AIPI, Bandung, 18-19 Oktober 1990).
- M. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Pusat LP3ES Indonesia, Jakarta 1998).
-, *Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah, makalah Seminar Nasional Penyelenggaraan Otonomi daerah*

- dan Demokratisasi di Indonesia*, (Kerjasama FH UII dengan PERSAHI, Yogyakarta, 1998).
- Mochtar Mas'oeed, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru*, (LP3ES, Jakarta, 1989).
- Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong (editor), *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, (Rajawali Press kerjasama dengan AIPI, Jakarta, 1993).
- Mawardi Rauf, *Beberapa masalah DPR Masa Kini; Mencari masukan untuk Masa Depan*, makalah diskusi bulanan UII, Yogyakarta, 24 September, 1992.
- Ni'matul Huda, *Otonomi Luas (Perspektif Yuridis dan Politis)*, (Jurnal Study Agama Millah, Vol. 1, Agustus 2001).
- Nurcholis, Hanif, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, (PT. Grasindo, 2005)
- Ny. A. Siti Soetami, *Hukum Administrasi Negara* (Semarang : Badan Penerbit Unuversitas Diponegoro, 1993)
- Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1981
- Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, (Edisi Kedua, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993).
- Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara RI* (Jakarta, Rajawali Pers, 1991).
- Rony Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Juru Metri* (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1998)
- Soetami A. Siti, *Hukum Administrasi Negara*, (Semarang, Penerbit Badan Penerbit Unuversitas Diponegoro, 1993).
- Susanto Anthoni F., *Wajah Peradilan Kita*, (Bandung, Penerbit PT. Refika Aditama, 2004).
- Soekanto Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta, 1986, Penerbit Universitas Indonesia (UI Press).

- Sunggono Bambang, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Bandung, 1997, Penerbit PT. Grafindo Persada).
- Soekanto Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Simngkat*, (Jakarta, 1990, Devisi Buku Perguruan Tinggi PT. Raja Grafindo Persada).
- Suplemen atas Pedoman Tentang Penyebarluasan Pengertian dan Kesadaran Pengawasan, diterbitkan oleh Sekretariat Wakil Presiden RI
- Sarwoto, *Dasar-dasar Organisasi dan Manajement*, (Jakarta : Ghalia Indonesia).
- S.F. Marbun, *Peradilan Adm Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Liberty, Yogyakarta, 1997).
- Syaukani HR, dkk, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, (Kerjasama Pustaka Pelajar dengan Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan, Yogyakarta, 2002).
- Syaukani, Afan Gaffar dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, (Pustaka Pelajar kerjasama dengan PUSKAP, Yogyakarta, 2002).
- Sumaryadi, I. Nyoman, *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, (Penerbit ; Citra utama, 2005).
- Sujamto. *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*, (Sinar Grafika, Jakarta, 1987).
-, *Norma dan Etika Pengawasan*, (Jakarta, Sinar Grafika 1987).
- Saragih, Bintan, *Menjadi Wakil Rakyat dalam Tata Demokrasi Baru*, (ADEKSI, Jakarta, 2004).
- Sofian Efendi, *Hambatan Struktural Pengawasan Legislatif*, (Prisma No. 6 Tahun ke- XVIII 1989).
- T. Hani Handoko, *Manajemen Edesi 2*, (Yogyakarta, 1984).
- Wayong J. , *Adiministrasi Keungan Daerah*, (Jakarta, Ichtiar, 1975).
- Y.W. Sunindhia, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah* (Jakarta : Rineka Cipta, 1996).

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

Warta Pengawasan, Majalah Triwulan No. 24/September/Tahun VII/1999

II. PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999

Undang-undang Nomor 105 Tahun 2000 Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara

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

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah

Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang Panjang, 2005

LAKIP Kota Padang Panjang Tahun 2004

Program Kerja DPRD Kota Padang Panjang Tahun 2005