

OPTIMALISASI PERAN DPRD DALAM PENGAWASAN KEUANGAN DAERAH

Banu Witono

Universitas Muhammadiyah Surakarta

Along with changing of Indonesian political constellation, the role of regional parliament in regional financial oversight becomes more important and strategic. The regional parliament has an equal power and a partner of local government. The regional parliament with governor, regent or mayor determined regional budget and supervised realization of regional budget.

One of DPRD role is oversight on APBD realization by government. This is aimed to (1) Keeping that the composed budget is really prevailed (2) Keeping that APBD implementation agree with the budget assigned and (3) Keeping that the result of APBD implementation to be accounted for

According to Keppres No. 17/2001 article is sub art 1, DPRD can do oversight through (1) Fraction's general view in DPRD plenary meeting (2) Commissions session (3) Committees session that is formed based on DPRD regulation (4) Meeting with local government and other needed institution (5) Local visit.

Keywords: *the role of regional parliament, regional financial oversight, regional budget, public accountability*

PENDAHULUAN

Sejak dikeluarkan dan diberlakukannya berbagai perundang-undangan dan produk hukum mengenai otonomi daerah yang mengatur dan memberikan kewenangan yang lebih luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proposional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, pengelolaan keuangan daerah telah menjadi perhatian utama bagi para pengambil keputusan dalam pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah. Adanya sistem pengelolaan

keuangan daerah yang mampu memenuhi berbagai tuntutan dan kebutuhan masyarakat merupakan satu kebutuhan mendesak yang mesti diwujudkan oleh pemerintahan saat ini secara transparan, akuntabel, efisien, efektif dan ekonomis.

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah telah membuka peluang yang sangat luas untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD (UU Nomor 22 Tahun 1999). Berdasarkan ke-dua UU dan dilengkapi oleh Peraturan Pemerintah (PP) No. 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah dan PP No. 108 tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, Keputusan Presiden (Keppres) No. 74 tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) No. 29 tahun 2002 menunjukkan bahwa otonomi daerah maupun desentralisasi ditujukan untuk memberikan keleluasaan kepada Pemerintah Daerah untuk melaksanakan fungsi pelayanan kepada masyarakat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan.

Hakekat semangat otonomi ini harus tercermin dalam pengelolaan keuangan daerah mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi. Dengan kata lain, Daerah mempunyai kewenangan untuk merencanakan, menggunakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan seluruh sumber penerimaan daerah kepada masyarakat melalui DPRD tanpa adanya intervensi Pemerintah Pusat. Dengan demikian, peran DPRD dalam melakukan kontrol kinerja Pemerintah Daerah sangat menentukan guna terbentuknya transparansi anggaran sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada kepentingan publik (Makhfatih, 2000).

Kedudukan dan peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah ditempatkan pada posisi yang sangat strategis dan penting, karena berdasarkan UU Nomor 22 tahun 1999 pasal 16 ayat (2) menyebutkan bahwa DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah yang berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Pasal 18 mengenai tugas dan wewenang, DPRD bersama Gubernur, Bupati atau Walikota menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan APBD. Sedangkan dalam UU Nomor 25 tahun 1999 pasal 24 mengenai laporan pertanggungjawaban keuangan daerah disebutkan pada ayat (1) bahwa Kepala Daerah menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD mengenai:

(a) pengelolaan keuangan daerah dan (b) kinerja keuangan daerah dari segi efisiensi dan efektivitas keuangan dalam pelaksanaan desentralisasi dan pada ayat (2) disebutkan bahwa DPRD dalam sidang pleno terbuka menerima atau menolak dengan meminta untuk menyempurnakan laporan pertanggungjawabannya.

Dalam konteks inilah, makalah ini bermaksud untuk mengidentifikasi optimalisasi peran DPRD, khususnya dalam pengawasan keuangan daerah.

PERAN, FUNGSI DAN KEDUDUKAN DPRD

Peranan menurut Soekanto (2000) diartikan sebagai suatu aspek yang dinamis dari kedudukan sosial dalam rangka pelaksanaan hak-hak dan kewajiban-kewajiban sesuai dengan kedudukannya. Sedangkan Salim (1990) mengartikan peranan sebagai suatu bagian dari tugas utama yang harus dilakukan.

Berkaitan dengan peran, fungsi dan kedudukan legislatif, Richard Mulgan (1997) menempatkan perlemen pada posisi yang penting dalam mewujudkan akuntabilitas publik. Kapasitas parlemen untuk menyelenggarakan undang-undang melalui proses pengendalian dan pengarahan atas kerja eksekutif. Joseph La Palombara (1974) menyatakan bahwa sebagai dasar dari institusi politik, legislatif memiliki fungsi utama dan berkelanjutan yang meliputi; pembuatan aturan (*rule making*), perwakilan dari rakyat (*representation*), mengumpulkan berbagai kepentingan (*aggregation of interest*), pendidikan dan sosialisasi politik (*political socialization & education*) dan pengawasan dan penelitian (*supervision dan scrutiny*).

Peran utama DPR dalam kaitannya dengan legislasi adalah menjamin dan memastikan bahwa kebijakan pemerintah ditetapkan sebagai undang-undang di DPR dan melalui DPR. Di samping itu, lembaga perwakilan rakyat menjalankan fungsi legitimasi, komunikasi, dan representasi, dengan catatan bahwa fungsi ini pun tidak secara eksklusif dijalankan DPR. Lewat fungsi-fungsi inilah parlemen atau dewan perwakilan rakyat mengusahakan suatu metode tertentu dalam menjalankan pemerintahan. (Jackson, 1987) Fungsi legitimasi yang dijalankan oleh legislatif, yaitu membangun dan mengusahakan dukungan bagi kebijakan dan keputusan pemerintah sehingga diterima oleh masyarakat luas. Dalam hal ini, legislatif menjembatani pemerintah dengan rakyat dan mengusahakan kesepakatan, baik dukungan terhadap sistem politik secara keseluruhan, maupun kebijakan spesifik tertentu. Legislatif dapat menjadi partner pemerintah dengan memberikan atau mengusahakan dukungan yang diperlukan, bukan dengan berusaha

mengalahkan pemerintah dalam hal pengajuan dan pembuatan RUU. Dari fungsi legitimasi inilah antara lain diharapkan sumbangan legislatif yang lebih penting bagi sistem politik, yakni integrasi nasional. (Eldridge, 1978).

Jika program dan kebijakan pemerintah tersebut kontroversial, atau dinilai oleh para anggota legislatif akan merugikan rakyat, maka legislatif tentu saja dapat memanfaatkan pengaruh dan kekuasaan yang dimiliki untuk membahas dan mempertanyakannya. Dengan berbagai sarana yang disediakan sistem legislatif, seperti komisi, berbagai forum rapat atau penggunaan fungsi dan wewenang pengawasan dapat dimanfaatkan sebagai forum atau sarana untuk menolak atau memodifikasi proposal pemerintah. Memang, masalah penerapan pengawasan dan pemeriksaan yang efektif terhadap pemerintah merupakan salah satu masalah dan tantangan yang paling pelik dalam negara modern. (Macridis & Brown, 1968 dalam Amal dan Panggabean, 2000).

Jadi, bersamaan dengan fungsi legitimasi, DPR dapat diharapkan menjalankan fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan penting karena peningkatan besar-besaran dalam ruang lingkup dan intensitas birokrasi, beserta dampaknya terhadap warga negara, mengisyaratkan perlunya masukan-masukan yang kritis dan nonbirokratis terhadap proposal kebijakan eksekutif atau pemerintah (Alfian, 1990)

Apabila ditinjau dari sudut pandang peran, fungsi dan kedudukan DPRD, maka peranan DPRD merupakan serangkaian perilaku yang diharapkan dapat dilakukan anggota DPRD sesuai uraian jabatan/tugasnya (Syafwinei, 1995) dan secara aktif menggunakan hak dan kewajibannya untuk menjalankan tugas dan fungsinya sebagai anggota legislatif.

Berdasarkan UU No. 22/1999 tentang Pemerintah Daerah, pada Bab V pasal 15 dan 16 mengenai bentuk dan susunan pemerintah daerah disebutkan bahwa DPRD sebagai badan legislatif daerah adalah lembaga perwakilan rakyat di daerah yang merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. Dimana kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak keanggotaan, pimpinan dan alat kelengkapan lembaga ini diatur dengan undang-undang. DPRD sebagai badan legislatif daerah memiliki kedudukan yang sejajar dan merupakan mitra kerja dari pemerintah daerah.

Pada pasal 18 dikemukakan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

- a. Memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota.

- b. Memilih anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari Utusan Daerah.
- c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota.
- d. Bersama dengan Gubernur, Bupati atau Walikota membentuk peraturan daerah.
- e. Bersama dengan Gubernur, Bupati atau Walikota menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- f. Melaksanakan pengawasan terhadap:
 - 1) pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan yang lain
 - 2) pelaksanaan keputusan Gubernur, Bupati dan Walikota
 - 3) pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah
 - 4) kebijakan pemerintah daerah
 - 5) pelaksana kerja sama internasional di daerah
 - 6) memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah
 - 7) menampung dan menindaklanjuti aspirasi daerah dan masyarakat.
- g. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah
- h. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi daerah dan masyarakat.

Sedangkan dalam pasal 19 disebutkan mengenai hak-hak DPRD yang meliputi:

- a. Meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati dan Walikota
- b. Meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah
- c. Mengadakan penyelidikan
- d. Mengadakan perubahan rancangan peraturan daerah
- e. Mengajukan pernyataan pendapat
- f. Mengajukan rancangan peraturan daerah
- g. Menentukan anggaran belanja DPRD
- h. Menetapkan peraturan tata tertib DPRD

Selain itu DPRD dalam melaksanakan tugasnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi

kepentingan negara, bangsa, pemerintah dan pembangunan. Bagi pejabat negara, pejabat pemerintah atau warga masyarakat yang menolak permintaan DPRD untuk memberikan keterangan, diancam dengan pidana kurungan paling lama satu tahun karena merendahkan martabat dan kehormatan DPRD (Pasal 20, UU No.22/1999)

Untuk kewajiban DPRD meliputi:

- a. Mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia
- b. Mengamalkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, serta mentaati segala peraturan perundang-undangan
- c. Membina demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah
- d. Meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah berdasarkan demokrasi ekonomi
- e. Memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya.

Berdasarkan UU No. 22/1999 tersebut menunjukkan bahwa telah terjadi pergeseran paradigma atas peran, fungsi dan kedudukan DPRD, dimana dengan undang-undang ini, peran, fungsi dan kedudukan DPRD menempatkan DPRD pada posisi yang sangat strategis bagi pelaksanaan roda pemerintahan yang bersih dan berwibawa menuju kepada *Clean Governance*.

Menurut Collins (1974) dalam makalah bimbingan teknis pendalaman bidang tugas anggota DPRD (2001), untuk dapat menjalankan peran, fungsi dan kedudukannya tersebut, anggota legislatif (DPRD) seharusnya memiliki kualifikasi sebagai berikut:

- a. *Fungsional*, yaitu menggunakan waktu dan kebebasan sesuai dengan kebutuhan, dukungan staf yang memadai, dukungan fasilitas, bekerja berdasarkan peraturan dan prosedur.
- b. *Accountable*, yaitu mempunyai kemampuan yang menyeluruh, kemampuan mendapatkan informasi yang memadai dan lain-lain
- c. *Informatif*, yaitu mempunyai kemampuan untuk menggunakan dan menganalisa informasi yang diperolehnya.
- d. *Independent*, yaitu kemandirian dari cabang eksekutif, memiliki kemampuan kontrol terhadap diri sendiri dan lainnya
- e. *Representative*, yaitu mempunyai identitas yang jelas dan garis yang tegas antara wakil dengan konstituennya.

KEUANGAN DAERAH DAN PENGAWASAN KEUANGAN DAERAH

Aspek penting pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi yang harus diatur dan dikelola dengan baik adalah masalah penanganan keuangan daerah dan anggaran daerah. Sehingga dibutuhkan manajemen keuangan daerah yang mampu mengontrol kebijakan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, efektif, transparan dan akuntabel (Mardiasmo, 2001).

Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 105 pasal 1 tahun 2000 mengartikan keuangan daerah sebagai semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Pengelolaan keuangan daerah oleh pemerintah daerah diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), hal ini sejalan dengan PP RI No. 105/2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, yaitu pasal 5 yang menyatakan bahwa APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam tahun anggaran tertentu. Oleh karena itu, anggaran menjadi sesuatu yang sangat penting dalam pengelolaan keuangan daerah. Karena fungsi anggaran daerah dalam proses pembangunan di daerah adalah merupakan *political tool*, *fiscal tool*, *planning tool*, dan *control tool* (Makeuda, 1981).

Oleh Makhfatih (2000), secara lebih spesifik menjabarkan fungsi anggaran daerah dalam proses pembangunan daerah sebagai berikut:

- a. Instrumen politik (*political tool*). Anggaran daerah adalah salah satu instrumen formal yang menghubungkan eksekutif daerah dengan tuntutan dan kebutuhan publik yang diwakili oleh legislatif daerah.
- b. Instrumen kebijakan fiskal (*fiscal tool*). Anggaran daerah dapat digunakan untuk mendorong, memberikan fasilitas dan mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan ekonomi masyarakat guna mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah.
- c. Instrumen perencanaan (*planning tool*). Di dalam anggran daerah disebutkan tujuan yang ingin dicapai, biaya dan hasil yang diharapkan dari setiap kegiatan di masing-masing unit kerja.
- d. Instrumen pengendalian (*control tool*). Anggaran daerah berisi rencana penerimaan dan pengeluaran secara rinci setiap unit kerja. Hal ini dilakukan sebagai alat untuk mengendalikan unit kerja tersebut agar tidak melakukan *overspending*, *underspending* atau mengalokasikan anggaran pada bidang lain.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sendiri memiliki pengertian sebagai rencana operasional keuangan Pemerintah Daerah (Pasal 64 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1974), dimana di satu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah dan di pihak lain menggambarkan penerimaan dan sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran yang dimaksud dalam satu tahun periode anggaran (Mamesah, 1995)

Menurut Mardiasmo (2001) telah terjadi pergeseran paradigma di dalam pengelolaan keuangan daerah dan APBD yang dilatarbelakangi oleh beberapa hal sebagai berikut:

- a. Meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap pengelolaan keuangan publik secara transparan dan memenuhi prinsip akuntabilitas publik
- b. Pemberlakuan UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999 yang kemudian diikuti dengan dikeluarkannya peraturan pemerintah untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah, di antaranya:
 - 1) PP No. 104 tahun 2000 tentang dana Perimbangan
 - 2) PP No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah
 - 3) PP No. 106 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan dalam Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan
 - 4) PP No. 107 tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah
 - 5) PP No. 108 tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah
 - 6) PP No. 109 tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan dan Wakil Kepala Daerah
 - 7) PP No. 110 tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- c. Sistem, prosedur, format dan struktur keuangan daerah, dalam hal ini APBD, yang berlaku selama ini kurang mampu mendukung tuntutan perubahan sehingga perlu perencanaan keuangan daerah yang sistematis, terstruktur dan komprehensif.

Pergeseran paradigma dalam aspek keuangan daerah ini khususnya pada APBD terwujud dalam surat keputusan yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah No. 29 tahun 2002 tentang Pedoman Umum Penyusunan dan Pelaksanaan APBD. Dimana dalam peraturan ini dinyatakan bahwa anggaran daerah pada hakekatnya merupakan salah satu alat untuk meningkatkan

pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Dengan demikian APBD harus benar-benar mencerminkan kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Karena pada hakekatnya masyarakat merupakan *Stake Holders* atas keuangan daerah. Dan Anggaran daerah (APBD) adalah sebagai perwujudan dari amanah rakyat kepada pemerintah daerah dan DPRD dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan kualitas pelayanannya terhadap masyarakat. Sebagaimana gambar 1 di bawah ini:



Gambar 1. Tiga Elemen Pengelolaan Keuangan Daerah

Atas dasar tersebut, maka dalam penyusunan APBD hendaknya mengacu pada norma dan prinsip anggaran sebagai berikut:

- a. **Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran**
APBD harus dapat memberikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang dianggarkan. Selain itu setiap dana yang diperoleh, penggunaan harus dapat dipertanggungjawabkan.
- b. **Disiplin Anggaran**
APBD yang disusun harus berorientasi pada kebutuhan masyarakat tanpa harus meninggalkan keseimbangan antara pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat dengan berlandaskan asas efisiensi, tepat guna, tepat waktu dan dapat dipertanggungjawabkan.

- c. **Keadilan Anggaran**
APBD harus menunjukkan alokasi penggunaannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan.
- d. **Efisiensi dan Efektivitas Anggaran**
Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Oleh karena itu untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran, di dalam perencanaan perlu ditetapkan secara jelas tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang akan diperoleh oleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang diprogramkan.
- e. **Format Anggaran**
Pada dasarnya APBD disusun berdasarkan format anggaran defisit (*deficit budget format*). Selisih antara pendapatan dan belanja mengakibatkan terjadinya surplus atau defisit anggaran. Apabila terjadi surplus, daerah dapat membentuk Dana Cadangan, sedangkan bila terjadi defisit, dapat ditutup melalui sumber pembiayaan pinjaman dan atau penerbitan obligasi daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Secara lebih spesifik, Mardiasmo (2002) menyatakan bahwa paradigma anggaran daerah yang diperlukan di era otonomi daerah adalah sebagai berikut:

- a. Anggaran Daerah harus bertumpu pada kepentingan publik.
- b. Anggaran Daerah harus dikelola dengan hasil yang baik dan biaya rendah (*work better and cost less*).
- c. Anggaran Daerah harus mampu memberikan transparansi dan akuntabilitas secara rasional untuk keseluruhan siklus anggaran.
- d. Anggaran Daerah harus dikelola dengan pendekatan kinerja (*performance oriented*) untuk seluruh jenis pengeluaran maupun pendapatan.
- e. Anggaran Daerah harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja di setiap organisasi yang terkait.
- f. Anggaran Daerah harus dapat memberikan keleluasaan bagi para pelaksananya untuk memaksimalkan pengelolaan dananya dengan memperhatikan prinsip *value for money*.

Dukungan undang-undang dan peraturan-peraturan yang mengatur pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi, khususnya pengelolaan keuangan daerah tidak akan dapat berjalan dengan baik apabila

mekanisme pengawasan dan pengendalian dari institusi terkait tidak berjalan.

Menurut UU Perbendaharaan Negara tanggal 30 Agustus 1970, yang dimaksud dengan pengawasan adalah suatu kegiatan yang dilakukan sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan. Brech (Suardi, 2000) menyatakan bahwa pengawasan adalah mencocokkan pelaksanaan tugas yang baru berjalan terhadap ukuran baku yang ditetapkan sebelumnya dalam rencana dengan maksud untuk menjamin tercapainya kemajuan yang cukup dan pelaksanaan tugas yang memuaskan, juga mencatat pengalaman yang diperoleh dari pelaksanaan rencana itu sebagai petunjuk bagi tindakan-tindakan di masa akan datang yang mungkin terjadi.

Sedangkan menurut Baswir (1999) pengawasan adalah segala kegiatan dan tindakan untuk menjamin agar penyelenggaraan kegiatan tidak menyimpang dari tujuan serta rencana yang telah digariskan. Maka pengawasan keuangan daerah adalah segala tindakan untuk menjamin pengelolaan keuangan daerah berjalan sesuai dengan tujuan, rencana dan aturan-aturan yang telah digariskan (Baswir, 1995)

Dalam keputusan Presiden No. 74 Tahun 2001 Pasal 2 menyebutkan bahwa pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah terdiri atas pengawasan fungsional, pengawasan legislatif dan pengawasan masyarakat. Selanjutnya pengawasan dapat diklasifikasi sebagai berikut, yaitu: 1) pengawasan intern dan ekstern, 2) pengawasan preventif dan represif dan 3) pengawasan langsung dan tidak langsung.

Pengawasan intern adalah mekanisme pengawasan keuangan negara dan daerah yang dilakukan oleh pemerintah secara internal dalam lingkungan birokrasi pemerintah, baik yang melalui sistem pengawasan maupun melalui lembaga-lembaga pengawasan. Sedangkan pengawasan ekstern adalah pengawasan keuangan negara dan daerah yang dilakukan oleh suatu lembaga pengawasan yang sama sekali berada di luar birokrasi pemerintah. (Baswir, 1999).

Pengawasan preventif dan represif adalah tipe pengawasan yang dihubungkan dengan waktu pelaksanaan pekerjaan. Pengawasan preventif dilakukan melalui *pre-audit*, yaitu sebelum pekerjaan dimulai. Sedangkan pengawasan represif dilakukan melalui *post audit*, yaitu pemeriksaan terhadap pelaksanaan dan setelah pelaksanaan suatu pekerjaan selesai.

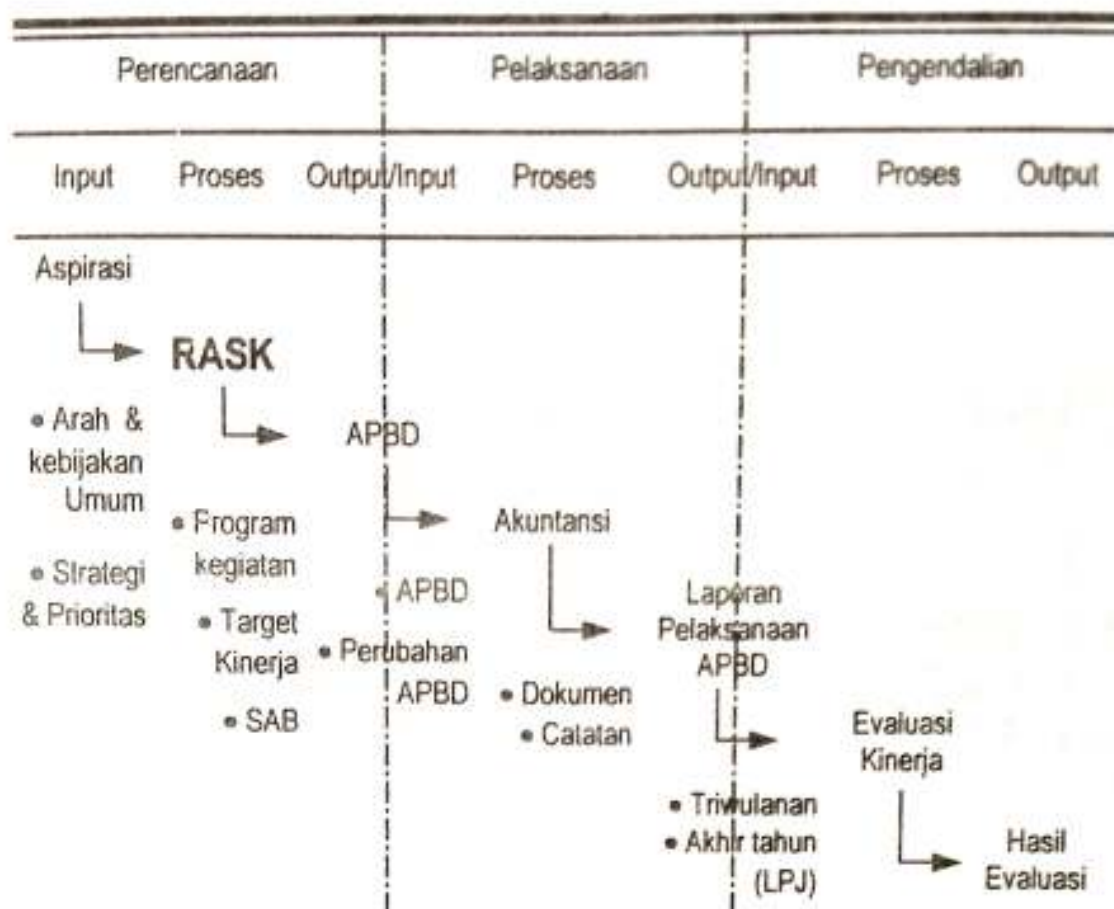
Pengawasan langsung dilakukan secara pribadi oleh pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri di tempat pekerjaan dan meminta laporan langsung dari pelaksana dengan cara inspeksi. Sedangkan pengawasan tidak langsung dilakukan dengan

mempelajari laporan-laporan yang diterima dari pelaksana, mempelajari pendapat-pendapat masyarakat dan sebagainya.

Salah satu bentuk pengawasan eksternal yang dikenal adalah pengawasan legislatif, yaitu suatu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh DPR/DPRD terhadap kebijakan serta pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan. Pengawasan DPRD bisa dilakukan secara preventif dan represif, serta secara langsung maupun tidak langsung. Sebagaimana telah diuraikan di atas, bahwa salah satu peran lembaga perwakilan daerah (DPRD) adalah melakukan pengawasan pengelolaan keuangan daerah (APBD) yang dilakukan oleh pemerintah dengan tujuan untuk: 1) menjaga agar anggaran yang disusun benar-benar dijalankan, 2) menjaga agar pelaksanaan APBD sesuai dengan anggaran yang telah digariskan dan 3) menjaga agar hasil pelaksanaan APBD benar-benar dapat dipertanggungjawabkan (Alamsyah, 1997).

Karena APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah, maka dalam melakukan pengawasan terhadap keuangan daerah tidak bisa lepas dari proses anggaran, yang meliputi tahap penyusunan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban. Pengawasan DPRD harus dilakukan dari mulai tahap awal, yaitu pada tahap penyusunan APBD sampai dengan tahap paling akhir, yaitu pada tahap pertanggungjawaban APBD.

Hal ini sebagaimana pentahapan anggaran yang dibuat Henley et. al., (1992) dan Bingham et.al. (1991) yang membuat siklus anggaran ke dalam empat tahap penganggaran, yaitu a) Tahap persiapan anggaran (*preparation*), b) tahap ratifikasi (*approval /ratification*), c) tahap pelaksanaan (*implementation*) dan d) tahap pelaporan dan evaluasi (*reporting & evaluation*). Dan dengan turunnya KEPMENDAGRI No. 29 tahun 2002, memperkuat pentahapan pembuatan anggaran yang secara garis besar membagi pentahapan anggaran menjadi tiga tahap, yaitu penyusunan atau perencanaan termasuk di dalamnya ratifikasi, pelaksanaan dan pertanggungjawaban. Penjabarannya dapat dilihat pada gambar 2 berikut ini:



Gambar 2. Sistem Pengelolaan Keuangan Daerah

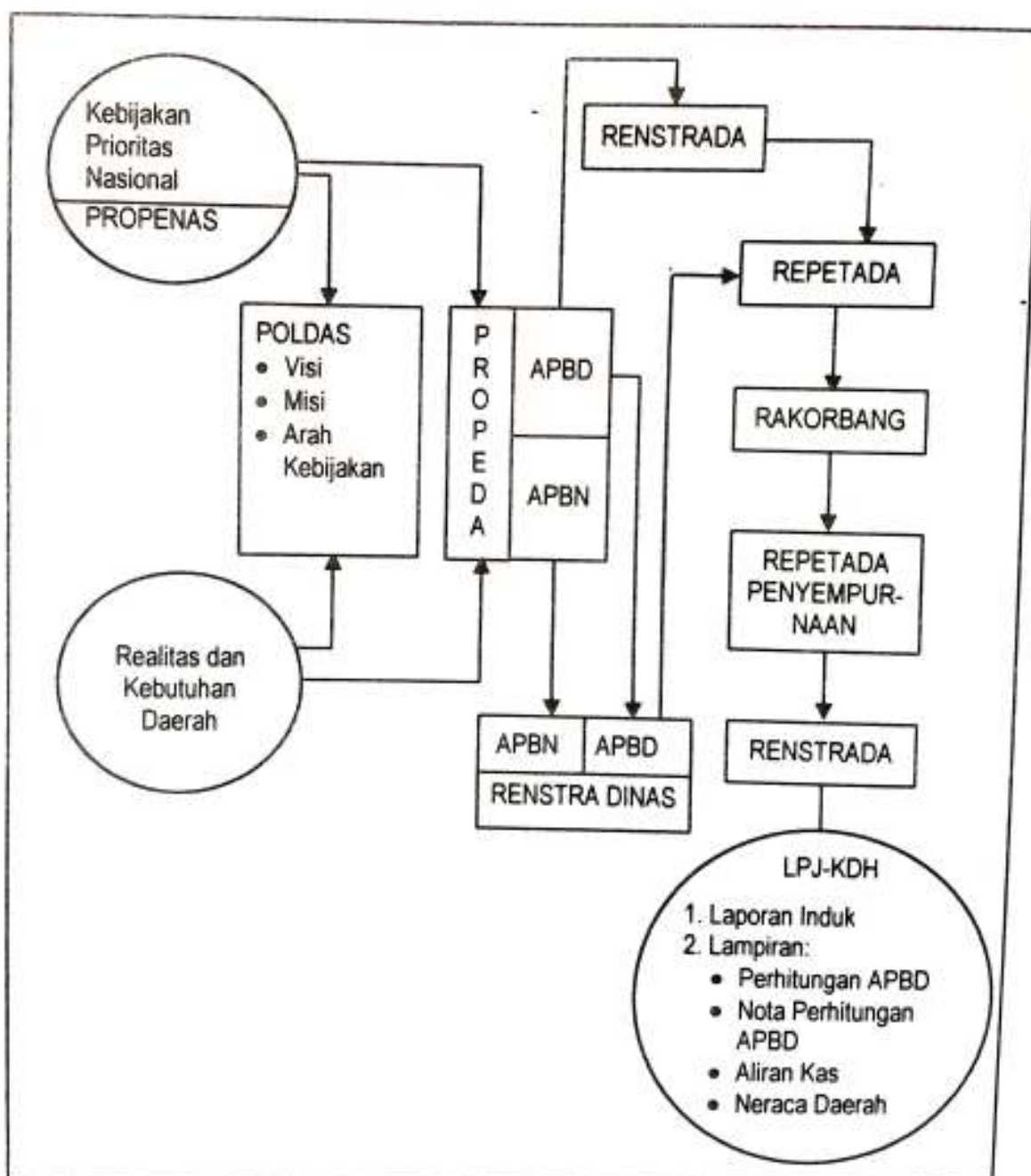
Sumber: Dr. Masykur Wiratno, Msc, Makalah Workshop Pengelolaan & Pertanggungjawaban Keuangan Daerah Berdasarkan Pendekatan Kinerja. Pusat Studi Ekonomi dan Kebijakan Publik UGM, 2002

Pada tahap perencanaan, input yang digunakan adalah hasil aspirasi masyarakat yang dilakukan oleh Dewan dan Eksekutif. DPRD di dalam menangkap usulan, aspirasi dan inisiatif masyarakat dapat melalui dengar pendapat, turun lapangan, kuesioner, kotak pos, media masa dan sarana lainnya. Sedangkan PEMDA di dalam menggali usulan aspirasi dan inisiatif masyarakat dapat melalui jalur-jalur jenjang birokrasi, seperti RT, RW, Desa atau Kecamatan melalui mekanisme RAKORBANG.

Di dalam perencanaan APBD, selain memperhatikan arahan, mandat dan pembinaan dari pusat dan pemerintah atasan berupa Pola Dasar Pembangunan (POLDAS), Program Pembangunan Nasional (PROPENAS), Rencana Strategis (RENSTRA) dan Rencana Pembangunan Tahunan (REPETADA), DPRD dan PEMDA juga menjadikan usulan, aspirasi dan inisiatif masyarakat untuk bahan menyusun arah dan kebijakan umum serta strategi dan prioritas daerah

berupa Pola Dasar Daerah, Program Pembangunan Daerah (PROPEDA), Rencana Strategis Daerah (RENSTRADA) dan Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (REPETADA). Selanjutnya dijadikan acuan untuk menyusun Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK) oleh unit-unit kerja pemerintah daerah sebagai dasar untuk penyusunan RAPBD. Dan menghasilkan output berupa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Lebih jelas dapat dilihat pada gambar 3 mengenai Bagan Tata Urut Dokumen Perencanaan Daerah sebagai berikut:



Gambar 3. Bagan Tata Urut Dokumen Perencanaan Daerah

Pada tahap pelaksanaan, APBD yang telah ditetapkan atau perubahan APBD yang disepakati dilaksanakan dengan menggunakan sistem akuntansi pemerintahan untuk menghasilkan dokumentasi pencatatan sebagai laporan pelaksanaan APBD oleh eksekutif baik berupa laporan triwulan maupun laporan tahunan sebagai laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Sedangkan pada tahap pengendalian atau pengawasan, Laporan Pelaksanaan APBD baik yang triwulan maupun akhir tahun berupa laporan pertanggungjawaban dijadikan sebagai bahan evaluasi terhadap laporan tersebut dan sekaligus dapat digunakan sebagai penilaian pertanggungjawaban Kepala berupa perhitungan APBD, nota perhitungan APBD, aliran kas dan neraca daerah.

OPTIMALISASI PERAN DPRD DALAM PENGAWASAN KEUANGAN DAERAH

Pemberian otonomi daerah yang diharapkan dapat memberikan keleluasaan kepada daerah dalam pembangunan daerah melalui usaha-usaha yang sejauh mungkin mampu meningkatkan partisipasi aktif masyarakat, karena pada dasarnya terkandung tiga misi utama sehubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah tersebut, yaitu:

- a. Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah.
- b. Meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat.
- c. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut serta (berpartisipasi) dalam proses pembangunan (Mardiasmo, 2002).

Di sisi lain, pemberian otonomi daerah seluas-luasnya berarti pemberian kewenangan dan keleluasaan (diskresi) kepada daerah untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya daerah secara optimal. Agar tidak terjadi penyimpangan dan penyelewengan, pemberian wewenang dan keleluasaan yang luas tersebut harus diikuti dengan pengawasan yang kuat. Penguatan fungsi pengawasan dapat dilakukan melalui optimalisasi peran DPRD sebagai kekuatan penyeimbang (*balance of power*) bagi eksekutif daerah dan partisipasi masyarakat secara langsung maupun tidak langsung melalui LSM dan organisasi sosial kemasyarakatan di daerah (*social control*).

Sebagaimana yang diatur dalam UU No.22/1999, dimana DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk melaksanakan pengawasan

dalam pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lain, termasuk di dalamnya adalah pelaksanaan APBD.

Pengawasan oleh DPRD terhadap APBD tersebut harus sudah dilakukan sejak tahap perencanaan, tidak hanya pada tahap pelaksanaan dan pelaporan saja sebagaimana yang terjadi selama ini. Hal ini penting karena dalam era otonomi, DPRD memiliki kewenangan untuk menentukan Arah dan Kebijakan Umum APBD. Apabila DPRD lemah dalam tahap perencanaan (penentuan Arah dan Kebijakan Umum APBD), maka dikhawatirkan pada tahap pelaksanaan akan mengalami banyak penyimpangan. Akan tetapi harus dipahami oleh anggota DPRD bahwa pengawasan terhadap eksekutif daerah hanyalah pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*policy*) yang digariskan bukan pemeriksaan. Fungsi pemeriksaan hendaknya diserahkan kepada lembaga pemeriksa yang memiliki otoritas dan keahlian profesional, misalnya BPK, BPKP, atau akuntan publik yang independen. Dewan dapat meminta BPK atau auditor independen lainnya untuk melakukan pemeriksaan terhadap kinerja keuangan eksekutif.

Menurut Keppres No. 74/ 2001 pasal 15 ayat (1), pelaksanaan pengawasan oleh DPRD dapat dilakukan melalui: (1) pemandangan umum fraksi-fraksi dalam rapat paripurna DPRD; (2) rapat pembahasan dalam sidang komisi; (3) rapat pembahasan dalam panitia-panitia yang dibentuk berdasarkan tata tertib DPRD; (4) rapat dengar pendapat dengan Pemerintah Daerah dan pihak-pihak lain yang diperlukan dan (5) kunjungan daerah.

Dalam melaksanakan pengawasan tersebut, berdasarkan Keppres No. 74/ 2001 pasal 15 ayat (2) DPRD dapat mengundang pejabat-pejabat dilingkungan pemerintah daerah untuk diminta keterangan, pendapat dan saran; menerima, meminta dan mengusahakan untuk memperoleh keterangan dari pejabat atau pihak yang terkait; meminta kepada pihak-pihak tertentu untuk melakukan penyidikan dan atau pemeriksaan dan memberi saran mengenai langkah-langkah preventif dan represif kepada pejabat yang bersangkutan.

DPRD dapat pula membentuk badan *ombudsman* yang berfungsi sebagai pengawas independen untuk mengawasi jalannya suatu lembaga publik. Namun untuk fungsi pemeriksaan tetap harus dilakukan oleh badan yang memiliki otoritas dan keahlian profesional. Hal tersebut agar DPRD tidak disibukkan dengan urusan-urusan teknis semata, sehingga Dewan dapat lebih berkonsentrasi pada permasalahan-permasalahan yang bersifat kebijakan. (Mardiasmo, 2002).

DAFTAR PUSTAKA

- Alamsyah, 1997. *Mekanisme Pengawasan APBD di Kabupaten Sleman*, Thesis, Yogyakarta.
- Baswir, Revrison, 1995 *Akuntansi Pemerintahan Indonesia*, Edisi 3, Yogyakarta: BPFE.
- _____, 1999. *Kendala Akuntan Pemerintah Dalam Pengawasan Keuangan Negara dan Daerah*, makalah.
- Damanik, Usman. 2000. *Paradigma Baru Pengawasan Keuangan Negara*. Makalah Konvensi Nasional Akuntansi IV, IAI, Jakarta.
- Direktorat Keuangan dan Peralatan Daerah Dirjen Pemerintah Umum dan Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri, 1981, *Manual Administrasi Keuangan Daerah*, Jakarta.
- Henley, D., et.al. 1992. *Public Sector Accounting and Financial Control*, 4th Ed., London: Chapman & Hall.
- La Palombara, J. (1974). *Politics with in Nation*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall Inc.
- Lane, Robert E, 1964. *Political Life: Why and How People Get Involved in Politics*, New York: The Free Press.
- Lay, Cornelis, 2000. *Tantangan Domestik dan Internasional DPRD*. Makalah Orientasi Anggota DPRD Se-Eks Karesidenan Banyumas.
- Mardiasmo dan Wihana Kirana Jaya, 1999. *Pengelolaan Keuangan Daerah yang Berorientasi pada Kepentingan Publik*, KOMPAK STIE YO, Yogyakarta.
- Mardiasmo, 2001, *Perencanaan Keuangan Publik Sebagai Suatu Tuntutan dalam Pelaksanaan Pemerintahan Daerah yang Bersih dan Berwibawa*, Makalah pada Diskusi Panel Nasional IAI-KASP, Jakarta
- _____, 2002. *Otonomi Daerah Sebagai Upaya Memperkokoh Basis Perekonomian Daerah*. Makalah Seminar Pendalaman Ekonomi Rakyat, Krisis Moneter Indonesia, Jakarta, 7 Mei 2002
- Mardiasmo, 2002. *Akuntansi Sektor Publik*, Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Menteri Negara Otonomi Daerah & Pusat Antar Universitas – studi Ekonomi UGM, 2000, *Modul Pembekalan Teknis: Manajemen Stratejik dan Teknik Penganggaran / Keuangan Bagi Anggota DPRD dan Pejabat Pemda*
- Mulgan, Richard, 1997. *The Process of Public Accountability*, *Australian Journal of Public Administration* 56(1): 25-36.

Republik Indonesia, *Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah*

_____, *Undang-undang No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah*

_____, *Peraturan Pemerintah No. 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah*

_____, *Peraturan Pemerintah No. 108 tahun 2000 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Kepala Daerah*

_____, *Keppres No. 74 tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.*

_____, *Kepmendagri No. 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 Belanja Daerah*

Suardi, 2000. *Strategi Peningkatan Peranan Pengawasan Daerah: Studi Kasus Itwilprop Jambi Selaku Aparat Pengawasan Fungsional*, Thesis, MAP UGM Yogyakarta.

Subarki, Ramlan A, 1977, *Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Kemampuan DPRD Tingkat II dalam Menjalankan Fungsifungsinya*, Fisipol UGM, Yogyakarta.

Soenarto, Amin, 1979, *Pengaruh Pendidikan dan Pengalaman Komunikasi primer dan Keuangan Daerah terhadap Aktivitas Para Anggota DPRD Tingkat III dalam Menjalankan Fungsifungsinya*, Thesis UGM Yogyakarta.

Sujamto, 1986, *Norma Pengawasan dan Etika Pengawasan Fungsional*, Itjen, Depdagri, Jakarta

Soenarto, 2001. *Otonomi Daerah dan Pelayanan Publik. Buletin Pengawasan No. 30 & 31.*

Wiratmo, Masykur, 2002. *Sistem Pengelolaan Keuangan Daerah. Makalah Workshop Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah Berdasarkan Pendekatan Kinerja di Malang.*

Yudoyono, Bambang, 2000. *Optimalisasi Peran DPRD dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, (Online), (<http://www.bangda.depdagri.go.it/jurnal/jendela/jendela3.htm>)