

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sejak diberlakukannya Undang-Undang No.22 Tahun 1999 yang telah diganti menjadi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan diganti menjadi Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 yang kini telah mengalami perubahan kedua menjadi Undang-undang (UU) No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tentunya memberikan perubahan juga terhadap cara pengelolaan pemerintah daerah salah satunya pengelolaan keuangan daerah. Untuk mempermudah pelaksanaan pemerintah daerah maka dibuatlah sistem otonomi daerah. Otonomi daerah sendiri bisa dikatakan sebagai wewenang atas daerahnya masing-masing. Dengan otonomi daerah, wilayah yang jauh dari pusat pemerintahan dapat berjalan dengan optimal. Terdapat dua asas dalam otonomi daerah yaitu asas desentralisasi dan asas dekonsetralisasi. Dengan diberlakukannya otonomi daerah ini diharapkan pengelolaan keuangan negara menjadi lebih optimal (Pramono, 2014)

Era Otonomi daerah dewasa ini memberikan beban yang berat kepada pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut DPRD). Kini beban pemerintah daerah berfokus pada pertumbuhan wilayah yang harus cepat dilakukan guna menjalankan harapan masyarakat. Beban itu upaya mensejahterakan, menyerap dan menjalankan harapan dan keinginan masyarakat dan mbingkai perilaku serta aktifitas pejabat daerah dalam sebuah peraturan

yang sesuai dengan koridor hukum. Kebijakan desentralisasi merupakan bagian dari kebijakan demokrasi pemerintahan karena penguatan fungsi PRD baik dalam proses legislasi dan pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah perlu dilakukan. Salah satu kewenangan DPRD adalah melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (selanjutnya disebut APBD). DPRD sendiri merupakan lembaga pemerintahan yang bersifat mewakili masyarakat dari seluruh lapisan. Namun dalam realita yang ada di lapangan DPRD sebagai wakil rakyat belum memberikan peran dan fungsinya secara optimal untuk kepentingan masyarakat.

Pengawasan mulai ada sejak diberlakukannya pemisahan kekuasaan (*trias politica*) menjadi bagian eksekutif, legislatif dan yudikatif. Adanya pemisahan kekuasaan ini merubah fungsi masing-masing bidang pemerintahan sehingga diperlukan adanya pengawasan oleh aparatur pemerintahan supaya masing-masing bidang menjalankan kekuasaannya masing-masing (Kelsen, 2006). DPRD sendiri memiliki peran yang strategis dalam pengawasan karena sesuai dengan tugas dan wewenang yang tercantum dalam Undang-undang (UU) No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,

Dalam Marsdiamo tahun 2004 menjelaskan terdapat tiga aspek pokok untuk menunjang keberhasilan otonomi daerah yang pertama ada pengawasan, pengendalian dan yang terakhir pemeriksaan (Mardiasmo, 2004). Pengawasan.

mengacu kepada kegiatan atau tindakan untuk mengawasi kinerja pemerintahan yang dilakukan oleh pihak luar eksekutif salah satunya DPRD dan masyarakat. Pengendalian merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pihak eksekutif (pemerintah daerah) untuk menjamin kebijakan dan sistem yang telah dibuat terlaksana sehingga tujuan awal organisasi dapat tercapai. Terakhir pemeriksaan (audit) yaitu kegiatan yang dilakukan oleh pihak yang memiliki kompetensi profesional untuk menilai kinerja yang telah dilakukan dan menilai kinerja yang dilakukan sesuai prosedur standar atau tidak.

Fungsi pengawasan merupakan fungsi manajemen yang penting yaitu untuk menunjang kelancaran pelaksanaan program pembangunan nasional, sehingga diharapkan dengan pelaksanaan pengawasan yang efektif akan terwujud tujuan yang dikehendaki. Peranan pengawasan di dalam pelaksanaan pembangunan adalah untuk mendeteksi secara dini terhadap berbagai penyimpangan yang mungkin terjadi. Berawal dari ungkapan diatas maka fungsi pengawasan patut mendapatkan perhatian demi terselenggaranya pemerintahan yang baik dan bersih.

Anggaran merupakan indikator penting dalam pemerintahan terutama dalam hal kebijakan ekonomi yang mengutamakan kebijakan dokumen-dokumen lainnya. Dalam hal ini anggaran dijelaskan sebagai proses yang diterapkan oleh organisasi sektor publik guna mengalokasikan secara tepat sumber daya yang ada untuk kebutuhan yang tidak terbatas (Dedi Nordiawan, 2008).

Amanat rakyat kepada pemerintah diwujudkan dalam bentuk Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (selanjutnya disebut APBD) melalui DPRD setempat guna meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan terhadap masyarakat.

APBD sendiri juga dibuat dalam bentuk rancangan keuangan tahunan oleh pemerintah daerah yang disetujui oleh DPRD dan penetapannya melalui peraturan daerah yang berlaku. Oleh sebab itu pelaksanaan APBD perlu diperhatikan agar tidak terjadi penyelewengan dalam penggunaan anggaran, sehingga memerlukan pengawasan yang ketat (Soekarwo, 2003)

Tanpa pengawasan tentunya anggaran akan dipakai tidak terkontrol dan tidak digunakan sebagaimana mestinya. Maka dari itu pengawasan dari DPRD sangatlah penting. DPRD juga memiliki kewenangan untuk melaksanakan pengawasan pelaksanaan peraturan daerah maupun anggaran pendapatan dan belanja daerah yang telah dibuat bersama Kepala Daerah seperti yang tercantum pada Undang-Undang No 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap pelaksanaan APBD dapat diimplementasikan melalui penggunaan hak-hak yang dimilikinya sesuai dengan kewenangan yang dimiliki DPRD. Secara rinci hak-hak tersebut dapat dijabarkan sesuai kewenangan DPRD yaitu hak mengadakan penyelidikan, hak meminta keterangan kepada pemerintah daerah, hak mengajukan pernyataan pendapat dan hak mengadakan perubahan atas rancangan peraturan daerah. Adanya berbagai hak yang dimiliki DPRD tersebut sehingga lembaga ini tidak terjebak pada pekerjaan-pekerjaan yang bersifat teknis administratif yang pada akhirnya menyita banyak waktu. Pengukuran efektifnya pelaksanaan fungsi pengawasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, maka para anggota DPRD dituntut memiliki kemampuan administratif yakni mengetahui dan memahami berbagai kebijakan

mengenai anggaran daerah maupun kemampuan teknis yang memadai. Melalui fungsi anggaran berarti DPRD harus mampu mengkritisi anggaran pemerintah daerah sesuai dengan skala prioritas kebutuhan daerah.

Pemeriksaan laporan keuangan sendiri dilakukan dengan rutin oleh Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) untuk memeriksa kewajaran informasi yang disajikan dan hasilnya akan disampaikan kepada DPR/DPD/DPRD untuk dibahas bersama. Laporan Keuangan Kota Bandung berhasil mencapai Prestasi Tanpa Pengecualian (WTP) Ke-empat kalinya pada kegiatan penyerahan laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan pemerintah daerah tahun 2021 di gedung Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) Provinsi Jawa Barat. Kota Bandung bahkan mendapat skor tertinggi diantara lima kabupaten lainnya dengan skor 80. Tentu pencapaian ini membuktikan bahwa anggaran yang diajukan sudah digunakan dengan cukup baik. Namun ada beberapa catatan dari BPK yaitu ditemukan permasalahan yang sama setiap tahunnya salah satunya masih ada pelaporan yang belum sesuai, sehingga menimbulkan indikasi tidak adanya pengawasan dalam pengelolaan APBD ini.

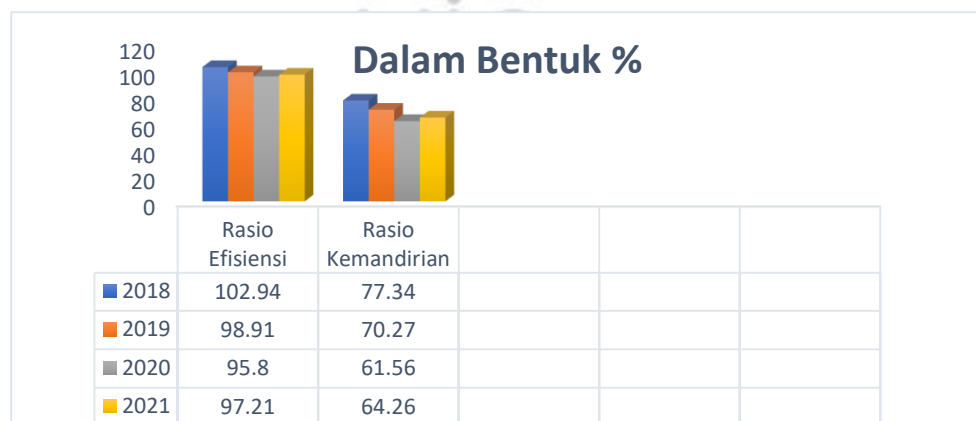
Jika di analisis kembali dari salah satu laporan keuangan yaitu laporan realisasi anggaran, peneliti mendapatkan hasil pengukuran kinerja keuangan Kota Bandung yang mengalami ketidak stabilan sejak 2018 hingga 2021 lalu, khususnya pada rasio efisiensi dan rasio kemandirian.

Tabel 1.1 Laporan Realisasi Anggaran Tahun 2018-2021 (Dalam Milyar)

Uraian	2018	2019	2020	2021
Pendapatan	5.940,00	6.381,82	5.643,96	5.838,55
Pendapatan Asli Daerah	2.571,59	2.548,26	2.063,78	2.196,28
Pendapatan Transfer	2.427,24	2.484,08	2.493,60	2.456,73
Lain-lain pendapatan yang sah	941,17	1.349,48	1.086,58	1.185,54
Belanja	6.114,45	6.312,15	5.407,13	5.675,67
Belanja tidak langsung	514,43	303,05	594,81	421,61
Belanja Langsung	5.600,02	6.008,10	4.812,32	5.254,06

Sumber : <https://djpk.kemenkeu.go.id/>

Gambar 1.1 Persentase Kinerja Keuangan Kota Bandung



Sumber : <https://djpk.kemenkeu.go.id/> data diolah peneliti (2022) diambil dari

Laporan Realisasi Anggaran 2018-2021

Berdasarkan grafik diatas, rasio efisiensi mengalami penurunan sejak 2018-2020 lalu dan mulai naik pada 2021, sehingga mendapatkan nilai kurang efisien

dengan rata-rata 98.71%. Dan rasio kemandirian mendapat nilai sedang dengan rata-rata 68.35%. Bahkan kemandirian dari Kota Bandung mengalami penurunan, Dari kedua rasio ini menunjukkan bahwa kinerja keuangan pada APBD sendiri belum optimal dan mengalami ketidakstabilan.

Fenomena lain yang peneliti temukan pada saat observasi yaitu belum adanya penetapan standar pengawasan anggaran dari DPRD Kota Bandung. Dimana SOP pengawasan yang berlaku tidak ada ada prosedur pengawasan. Indikator pertama pengawasan yaitu penentuan standar, apabila indikator ini belum ada maka unsur selanjutnya pun menjadi tidak optimal. Berdasarkan observasi yang dilakukan, tindakan korektif DPRD Kota Bandung atas penyimpangan pada penggunaan APBD belum sepenuhnya dilakukan terutama dalam menggunakan hak-haknya untuk melaksanakan pengawasan sehingga dampak yang dibuat pun optimal.

Hal ini menjadikan fungsi pengawasan DPRD Sekretariat Kota Bandung terhadap pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah semakin dipertanyakan masyarakat karena fungsi ini dinilai belum optimal. Meskipun mendapat penilaian hasil laporan keuangan dengan predikat WTP namun jika melihat kinerja keuangan yang belum stabil, pengawasan yang dilakukan belum tentu sudah optimal.

Urgensi pengkajian fungsi pengawasan DPRD terhadap pengelolaan APBD di Kota Bandung menjadi suatu kajian tersendiri mengingat fungsi pada lembaga ini belum dilakukan dan diduga memberikan kontribusi yang belum berarti khususnya dalam bidang pengawasan. Sebagai contoh yang dapat dilihat mencuatnya berbagai kasus permasalahan yang sama terjadi pada penilaian laporan keuangan. Urgensi

penelitian ini juga dilakukan untuk membantu DPRD melakukan tugas pengawasan secara lebih efektif sehingga berbagai penyimpangan, penyalahgunaan wewenang, pemborosan, dan kebocoran anggaran daerah dapat diketahui lebih dini dan diminimalisir sehingga permasalahan penggunaan anggaran dapat diatasi.

Berdasarkan hasil analisis kinerja keuangan dari laporan realisasi anggaran inilah pengawasan yang dilakukan DPRD Kota Bandung terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Bandung dan hasil observasi yang peneliti lakukan maka pengawasan APBD masih dipertanyakan sehingga peneliti tertarik untuk melakukan penelitian terkait bagaimana fungsi pengawasan dilakukan oleh DPRD Kota Bandung terutama dalam pengelolaan APBD. Adapun judul penelitian ini adalah **“Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Pengawasan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) Tahun 2018 – 2021 Kota Bandung (Studi Kasus DPRD Kota Bandung)”**.

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang dipaparkan, maka identifikasi masalah yang menjadi bahan dasar penelitian ini adalah :

- 1) Terjadinya ketidak stabilan kinerja keuangan pada rasio efisiensi dan rasio kemandirian.
- 2) SOP pengawasan anggaran oleh belum jelas.
- 3) Pengawasan anggaran yang dilakukan belum optimal.
- 4) Tindakan korektif dari DPRD belum memiliki dampak signifikan.

1.3. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang dipaparkan, peneliti mengetahui masih banyaknya permasalahan yang ada. Namun peneliti membatasi permasalahan yang ada sehingga rumusan masalah pada penelitian ini adalah :

- 1) Bagaimana standar pelaksanaan pengawasan di DPRD Kota Bandung?
- 2) Bagaimana penentuan pengukuran pelaksanaan pengawasan APBD oleh DPRD Kota Bandung?
- 3) Bagaimana pengukuran pelaksanaan pengawasan APBD di DPRD Kota Bandung dilaksanakan?
- 4) Bagaimana hasil perbandingan pelaksanaan pengawasan yang dilakukan dengan standar yang telah ditetapkan dan bagaimana hasil analisis penyimpangan?
- 5) Bagaimana tindakan korektif yang dilakukan oleh DPRD Kota Bandung untuk menindak lajuti penyimpangan yang ada?

1.4. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah yang di paparkan, tujuan dari penelitian ini adalah :

- 1) Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dasar hukum pengawasan DPRD dilaksanakan terutama dalam pengawasan pengelolaan APBD.
- 2) Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana penentuan pengukuran pelaksanaan pada pengawasan APBD oleh DPRD Kota Bandung.
- 3) Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengukuran pelaksanaan pengawasan APBD di DPRD Kota Bandung.

- 4) Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui perbandingan nyata antara fakta yang dilakukan dengan standar yang telah ditentukan
- 5) Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tindakan korektif apa saja yang dilakukan oleh DPRD Kota Bandung jika terindikasi adanya penyimpangan pada pengelolaan APBD Kota Bandung.

1.5. Manfaat Hasil Penelitian

Penelitian ini memiliki manfaat bagi pembaca maupun peneliti, manfaat dalam penelitian ini yaitu:

a. Manfaat Teoritis

Penelitian yang dilakukan diharapkan dapat menjadi tambahan referensi dalam kajian Ilmu Administrasi terutama sektor keuangan publik, khususnya dalam pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Bandung.

b. Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada pihak yang bersangkutan khususnya DPRD Kota Bandung dan Masyarakat Kota Bandung terkait pengawasan yang dilakukan dalam pengelolaan APBD Kota Bandung serta menjadi acuan bagi peneliti lain yang akan mengambil permasalahan yang sama.

1.6. Kerangka Pemikiran

Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas “wilayah provinsi” menurut Pasal 18 UUD 1945. Wilayah provinsi dipetakan ke tingkat "kabupaten" dan "kota", yang masing-masing memiliki pemerintahan daerah sendiri yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mencerminkan penerapan Pasal 18 UUD 1945. DPRD mengawasi APBD untuk seluruh perangkat daerah, termasuk dinas, yang menggunakan anggaran pembangunan untuk periode waktu tertentu, misalnya satu tahun anggaran. Fungsi pengawasan adalah tindakan untuk menilai apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dan instruksi yang jelas, dengan tujuan untuk menunjukkan kekurangan dan kesalahan untuk membandingkan dan mencegah pengulangan. (Huda, 2009).

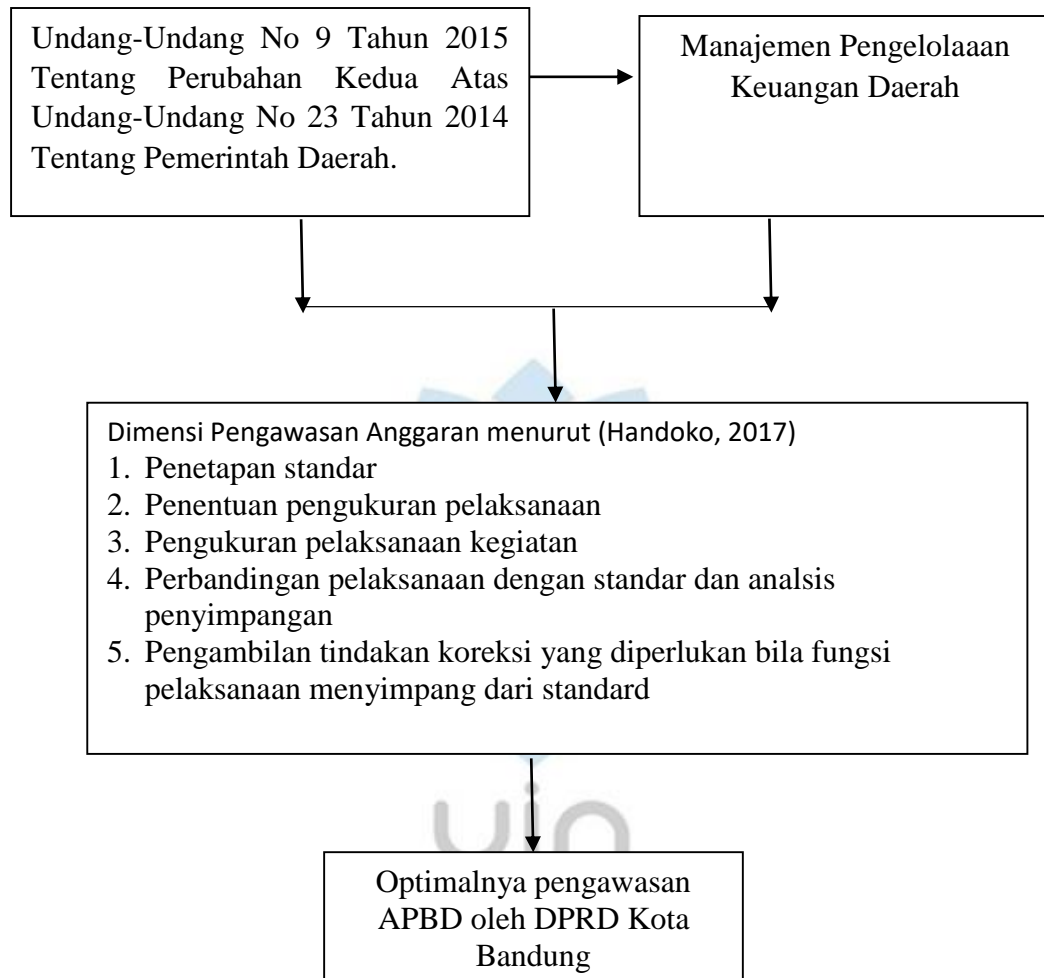
Pengawasan anggaran menurut Handoko tahun 2017 yaitu penetapan standar sebagai langkah awal pengawasan, didefinisikan juga sebagai sistem penggunaan bentuk-bentuk sasaran yang ditetapkan dalam suatu anggaran untuk mengawasi kegiatan manajerial dengan melakukan perbandingan pelaksanaan nyata dan pelaksanaan yang direncanakan (Handoko, Manajemen, 2017). Pengawasan anggaran memiliki lima (5) dimensi yaitu penerapan standar, penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan, perbandingan pelaksanaan dengan standar dan analisis penyimpangan, serta pengambilan tindakan koreksi yang diperlukan.

Hak bagi DPRD, termasuk hak interplasi, hak angket, dan kebebasan mengeluarkan pendapat, tercermin dari bagaimana DPRD menjalankan fungsinya dalam melakukan pengawasan APBD. Melalui penggunaan sejumlah hak yang

diberikan kepada DPRD, fungsi pengawasan dilakukan dengan tujuan untuk menentukan apakah pelaksanaan APBD yang disetujui dan dilaksanakan sudah sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai, apakah penggunaan anggaran dengan alokasi anggaran sudah tepat, mencegah potensi penyalahgunaan dan kebocoran anggaran yang dapat merugikan keuangan daerah. Dalam rangka pelaksanaan pengawasan DPRD terhadap APBD, DPRD berfungsi sebagai alat pengelolaan pemerintahan daerah. Alat ini antara lain melakukan kunjungan lapangan, mendapatkan laporan, dan menerima laporan langsung dari masyarakat. Pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD yang baik membutuhkan pedoman agar kinerja yang diberikan dapat terukur. Struktur skema berikut memberikan gambaran rinci yang diteliti dalam penelitian ini.



Gambar 1.1 Kerangka Berpikir



1.7. Proposisi

Melalui gambaran yang sesuai dengan kerangka pemikiran diatas, suatu pengawasan anggaran oleh legislatif yaitu DPRD Kota Bandung dapat dikatakan baik apabila sudah sesuai dengan penerapan standar, penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan, perbandingan pelaksanaan dengan standar dan analisis penyimpangan, serta pengambilan tindakan koreksi yang diperlukan.