

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengawasan

1. Pengertian Pengawasan

Menurut Sondang P. Siagian (2005:125):

Pengawasan merupakan proses pengamatan dari seluruh kegiatan organisasi guna lebih menjamin bahwa pekerjaan yang sedang dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Selain itu juga merupakan usaha sadar dan sistemik untuk lebih menjamin bahwa semua tindakan operasional yang diambil dalam organisasi benar-benar sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

Pengertian di atas menunjukkan bahwa pengawasan sebagai fungsi dalam manajemen yang harus dilaksanakan. Istilah pengawasan masih dipergunakan dalam bentuk yang berbeda-beda antara lain pemeriksaan, pengendalian, pengamatan, pemantauan dan sebagainya. Namun pada dasarnya kesemuanya itu dilakukan demi mencapai tujuan organisasi yang telah ditentukan sebelumnya.

Menurut Handyaningrat (1994:143):

Pengawasan merupakan proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan, atau kebijaksanaan yang telah ditentukan. Jelasnya pengawasan harus berpedoman terhadap rencana (*planning*) yang telah diputuskan, perintah (*order*) terhadap pelaksanaan pekerjaan (*performance*), tujuan dan kebijaksanaan yang telah ditentukan sebelumnya.

Menurut Koontz dan O'Donnel dalam Ibrahim Lubis (1985:154):

Pengawasan adalah penilaian dan koreksi atas pelaksanaan kerja yang dilakukan oleh bawahan dengan maksud untuk mendapatkan keyakinan atau menjamin bahwa tujuan-tujuan perusahaan dan rencana-rencana yang digunakan untuk mencapainya dilaksanakan. Perencanaan dan pengawasan merupakan dua sisi mata uang, sehingga jelas bahwa tanpa adanya perencanaan, pengawasan tidak akan mungkin dilaksanakan karena tidak ada pedoman untuk melaksanakan pengawasan, sedangkan rencana tanpa pengawasan berarti penyimpangan dan atau penyelewengan yang serius tanpa ada alat yang mencegahnya.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa pengawasan adalah fungsi yang harus dilakukan dalam suatu manajemen. Pengawasan dimaksudkan untuk mencegah atau memperbaiki kesalahan, penyimpangan, ketidaksesuaian, penyelewengan dan lainnya yang tidak sesuai dengan tugas dan wewenang yang telah ditentukan. Jadi maksud pengawasan adalah untuk memastikan hal yang telah direncanakan dan diorganisasikan berjalan sebagaimana mestinya atau tidak.

2. Tujuan Pengawasan

Pengawasan bertujuan agar hasil pelaksanaan kegiatan bisa berdaya guna (*efisien*) dan berhasil guna (*efektif*), sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Semua aktifitas organisasi harus diawasi dengan pengawasan yang baik, efektif dan efisien yang harus dilakukan secara sistematis. Pengawasan yang sistematis akan memberikan hasil yang optimal.

Menurut Kusnadi dkk (2002:265), tujuan pengawasan pada umumnya meliputi:

- a. Pengukuran kepatuhan terhadap kebijakan, rencana, prosedur, pengaturan dan hukum yang berlaku.
- b. Menjaga sumber daya yang dimiliki organisasi.
- c. Pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan oleh organisasi.
- d. Dipercayainya informasi dan keterpaduan informasi yang ada dalam organisasi.

- e. Kinerja yang sedang berlangsung dan kemudian membandingkan kinerja aktual dengan standar serta meningkatkan tingkat penyimpangan dan kemudian mencari solusi yang tepat.

Menurut Sondang P. Siagian (2005: 152):

Pengawasan harus bersifat komprehensif dalam arti bahwa tidak ada satu pun pelaksanaan kegiatan operasional yang boleh luput dari sasaran dan cakupan pengawasan. Agar pengawasan terselenggara dengan efektif, dalam arti berhasil menemukan secara faktual hal-hal yang terjadi dalam penyelenggaraan seluruh kegiatan operasional, baik yang bersifat positif atau yang berupa penyimpangan, penyelewengan, atau kesalahan diperlukan berbagai instrumen, seperti:

- a. Standar hasil yang direncanakan untuk dicapai
Merupakan target-target yang ingin dicapai dalam suatu kegiatan yang harus dijadikan pegangan dalam seluruh kegiatan operasional.
- b. Anggaran
Anggaran merupakan instrumen pengawasan karena dengan mudah diketahui berapa jumlah dana yang tersedia untuk membiayai kegiatan tertentu misalnya pembelian peralatan yang diperlukan dan pembayaran upah dan gaji.
- c. Data statistik
Analisis statistik dari berbagai segi operasional satu organisasi merupakan alat pengawasan yang sangat penting bagi manajemen.
- d. Laporan
Laporan digunakan sebagai instrumen pengawasan jika pengawasan yang dilakukan jarak jauh, laporan dapat berbentuk laporan tertulis dan dapat juga laporan lisan.
- e. Auditing
Auditing merupakan usaha verifikasi yang sistematis dan ditujukan pada berbagai segi operasional dan organisasi, auditing dapat ditujukan pada bidang kepegawaian, bidang logistik, dan bidang finansial
- f. Observasi langsung
Penggunaan observasi langsung dapat dilaksanakan sebagai teknik pengawasan yakni:
 - 1) Para manajer melihat secara langsung pelaksanaan kegiatan-kegiatan operasional yang diselenggarakan oleh para bawahannya.
 - 2) Bersifat psikologis dalam artian bawahan akan merasa diperhatikan oleh atasannya.

3. Prinsip-Prinsip Pengawasan

Menurut Handayaniingrat (1994:149):

Upaya untuk mendapatkan pengawasan yang efektif, maka perlu dipenuhi prinsip-prinsip dari pengawasan itu sendiri. prinsip-prinsip pengawasan antara lain:

- a. Pengawasan berorientasi kepada tujuan organisasi.
- b. Pengawasan harus bersifat objektif, jujur, dan mendahulukan kepentingan umum daripada kepentingan pribadi.
- c. Pengawasan harus berorientasi terhadap kebenaran menurut peraturan-peraturan yang berlaku, berorientasi terhadap kebenaran atas prosedur yang telah ditetapkan, dan berorientasi terhadap tujuan (manfaat) dalam pelaksanaan pekerjaan.
- d. Pengawasan harus menjamin daya dan hasil guna pekerjaan.
- e. Pengawasan harus berdasarkan standar yang objektif, teliti dan tepat.
- f. Pengawasan harus bersifat terus-menerus (*continue*).
- g. Hasil pengawasan harus dapat memberikan umpan balik (*feedback*) terhadap perbaikan dan penyempurnaan dalam pelaksanaan, perencanaan, dan kebijaksanaan untuk waktu yang akan datang.

4. Macam-Macam Pengawasan

Menurut Handayaniingrat (1994: 144):

Pengawasan dapat dibedakan dalam beberapa macam, yaitu pengawasan dari dalam, pengawasan dari luar, pengawasan *preventif*, dan pengawasan *repressif*.

- a. Pengawasan dari dalam (*internal control*): pengawasan dari dalam, berarti pengawasan yang dilakukan oleh aparat atau unit pengawasan yang dibentuk di dalam organisasi itu sendiri. Aparat atau unit pengawasan ini bertindak atas nama pimpinan organisasi. Aparat atau unit pengawasan ini bertugas mengumpulkan segala data dan informasi yang diperlukan oleh pimpinan organisasi. Data dan informasi ini dipergunakan oleh pimpinan untuk menilai kemajuan dan kemunduran dalam pelaksanaan pekerjaan.
- b. Pengawasan dari luar organisasi (*external control*): pengawasan external berarti pengawasan yang dilakukan oleh aparat atau unit pengawasan dari luar organisasi itu. Aparat atau unit pengawasan dari luar organisasi tersebut adalah aparat pengawas yang bertindak atas nama atasan dari pimpinan organisasi itu, atau bertindak atas nama pimpinan organisasi itu karena permintaannya.
- c. Pengawasan *Preventif*, pengawasan preventif ialah pengawasan yang dilaksanakan sebelum rencana itu dilaksanakan. Maksud dari pengawasan preventif ini adalah untuk mencegah terjadinya kekeliruan atau kesalahan dalam pelaksanaan. Dalam pelaksanaan sistem anggaran, pengawasan preventif disebut *pre-audit*.

Pengawasan preventif dapat dilakukan dengan usaha-usaha sebagai berikut:

- 1) Menentukan peraturan-peraturan yang berhubungan dengan sistem, prosedur, hubungan, dan tata kerjanya.
- 2) Membuat pedoman atau manual sesuai dengan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan.
- 3) Menentukan kedudukan, tugas, wewenang, dan tanggung jawabnya.
- 4) Mengorganisasikan segala macam kegiatan, penempatan pegawai, dan pembagian pekerjaan.
- 5) Menentukan sistem koordiansi, pelaporan, dan pemeriksaan.
- 6) Menetapkan sanksi-sanksi terhadap pejabat yang menyimpang dari peraturan yang telah ditetapkan.

d. Pengawasan *Repressif*, pengawasan repressif ialah pengawasan yang dilakukan setelah adanya pelaksanaan pekerjaan. Maksud diadakannya pengawasan repressif ialah untuk menjamin kelangsungan pelaksanaan pekerjaan agar hasilnya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Pengawasan repressif ini dapat menggunakan sistem-sistem pengawasan sebagai berikut:

- 1). Sistem Komperatif
 - a) Mempelajari laporan-laporan kemajuan (progress report) dari pelaksanaan pekerjaan, dibandingkan dengan jadwal rencana pelaksanaan.
 - b) Membandingkan laporan-laporan hasil pelaksanaan pekerjaan dengan rencana yang telah diputuskan sebelumnya.
 - c) Mengadakan analisa terhadap perbedaan-perbedaan tersebut, termasuk faktor lingkungan yang mempengaruhinya.
 - d) Memberikan penilaian terhadap hasil pelaksanaan pekerjaan, termasuk para penanggung jawabnya.
 - e) Mengambil keputusan atas usaha perbaikan atas penyempurnaannya.
- 2). Sistem Verifikatif
 - a) Menentukan ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan prosedur pemeriksaan.
 - b) Pemeriksaan tersebut harus dibuat laporan secara periodik atau secara khusus.
 - c) Mempelajari laporan untuk mengetahui perkembangan dari hasil pelaksanaannya.
 - d) Mengadakan penilaian terhadap hasil pelaksanaannya.
 - e) Memutuskan tindakan-tindakan perbaikan dan penyempurnaannya.
- 3). Sistem Inspektif

Sistem inspektif dimaksudkan untuk mengecek kebenaran dari suatu laporan yang dibuat oleh para petugas pelaksanaannya. Dalam pemeriksaan di tempat instruksi-instruksi diberikan dalam rangka perbaikan dan penyempurnaan pekerjaan. Inspeksi dimaksudkan juga

untuk memberikan penjelasan-penjelasan terhadap kebijaksanaan pimpinan.

4). **Sistem Investigatif**

Sistem ini lebih menitikberatkan terhadap penyelidikan atau penelitian yang lebih mendalam terhadap suatu masalah yang bersifat negatif. Penyelidikan atau penelitian ini didasarkan atas suatu laporan yang masih bersifat hipotesa (anggapan). Laporan tersebut mungkin benar dan mungkin salah. Oleh karena itu perlu diteliti lebih dalam untuk dapat mengungkapkan hipotesa tersebut. Agar dapat memperoleh jawaban yang benar diperlukan pengumpulan data, menganalisa, atau mengelola data dan penilaian atas data tersebut. Berdasarkan atas hasil penelitian tersebut, kemudian segera diambil keputusannya.

5. Metode Pengawasan

Handayani (1994:147):

Metode pengawasan merupakan masalah, oleh karena inti pengawasan adalah pengukuran, atau penetapan opini yang pada hakekatnya merupakan pengambilan keputusan dengan demikian merupakan hasil pemikiran rasional. Metode-metode yang dapat dipergunakan untuk mengukur penyelenggaraan di unit-unit pengawasan adalah:

- a. Observasi langsung adalah yang paling dianggap paling meyakinkan dan paling banyak digunakan.
- b. Metode statistik atau statistikal harus digunakan untuk mengawasi aktivitas-aktivitas yang banyak sekali mengandung detail-detail teknis, atau frekuensinya begitu tinggi sehingga sukar untuk diikuti pancaindera dan perhatian manusia biasa. Untuk itu kita pergunakan metode yang mengandung pengumpulan data yang banyak sekali serta memerlukan pengolahan data statistik untuk dapat mengetahui apa dan bagaimana yang terjadi.
- c. Metode laporan banyak juga dipergunakan sejak dahulu, dan terdiri atas tanggungjawab atas suatu usaha, pekerjaan, atau proyek.

Selanjutnya Handayani (1994:148), mengemukakan enam metode pengawasan yakni pengawasan langsung, pengawasan tidak langsung, pengawasan formal, pengawasan informal, pengawasan administratif, dan pengawasan teknis.

Penjelasannya adalah sebagai berikut:

- a) Pengawasan langsung ialah apabila aparat pengawasan atau pimpinan organisasi melakukan pemeriksaan langsung pada tempat pelaksanaan pekerjaan, baik dengan sistem inspektif, verifikatif, maupun dengan sistem investigatif. Metode ini dimaksudkan agar segera dapat dilakukan tindakan perbaikan dan penyempurnaan dalam pelaksanaan pekerjaan. Sedangkan sistem pengawasan langsung atasan ini disebut *built in control*.
- b) Pengawasan tidak langsung ialah apabila aparat pengawasan atau pimpinan organisasi melakukan pemeriksaan pelaksanaan pekerjaan hanya melalui laporan-laporan yang masuk kepadanya. Laporan-laporan tersebut dapat berupa kata-kata, deretan angka-angka atau statistik yang berisi gambaran atas hasil yang telah tercapai sesuai dengan pengeluaran biaya atau anggaran yang telah direncanakan. Kelemahan pengawasan tidak langsung ini adalah tidak dapat segera diketahui kesalahan-kesalahan dalam pelaksanaan tersebut, sehingga dapat menimbulkan kerugian yang lebih besar.
- c) Pengawasan formal ialah pengawasan secara formal dilakukan oleh unit atau aparat pengawasan yang bertindak atas nama pimpinan organisasinya atau atasan daripada organisasi itu. Dalam pengawasan ini biasanya telah ditentukan prosedur, hubungan dan tata kerjanya. Maksud laporan dari pengawasan ini agar pimpinan selalu dapat mengikuti perkembangan dari segala hal yang terjadi dalam organisasinya.
- d) Pengawasan informal ialah pengawasan yang tidak melalui saluran formal atau prosedur yang telah ditentukan. Pengawasan informal ini biasanya dilakukan oleh pejabat pimpinan dengan melalui kunjungan yang tidak resmi (pribadi) atau secara *incognito*. Hal ini dimaksudkan untuk menghindarkan kekakuan dalam hubungan antara atasan dengan bawahan.
- e) Pengawasan administratif ialah pengawasan yang meliputi bidang: keuangan, kepegawaian dan material.
- f) Pengawasan teknis ialah pengawasan terhadap hal-hal yang bersifat fisik, misalnya: pemeriksaan terhadap pembangunan gedung, pemeriksaan terhadap pembuatan kapal, pemeriksaan terhadap penanaman padi di sawah, pemeriksaan terhadap kesehatan masyarakat desa, dan sebagainya. Pemeriksaan ini meliputi jenis kuantitatif (jumlah atau *volume*) dan kualitatif (mutu) dan biaya yang diperlukan setiap satuannya.

Handyaningrat (1994:149), mengemukakan hal-hal yang perlu diperhatikan dalam pengawasan adalah:

- 1) Kesesuaian dengan sifat dan kebutuhan kegiatan. Sistem pengawasan harus mencerminkan atau harus sesuai dengan sifat pekerjaan yang diawasi.
- 2) Menghasilkan umpan balik.
Pengawasan harus memungkinkan adanya umpan balik, secara cepat berupa informasi untuk keperluan tindak lanjut.

- 3) Melaporkan penyimpangan.
Sistem pengawasan harus dengan cepat memungkinkan pelaporan adanya penyimpangan, atau pelaksanaan yang tidak sesuai dengan rencana.
- 4) Efisiensi dan efektifitas.
Sistem pengawasan harus secara mudah, cepat, dan tepat memberikan gambaran tentang keseluruhan kegiatan atau pencapaian tujuan dan pelaksanaan rencana.
- 5) Ekonomis.
Nilai hasil (*output*) pengawasan haruslah seimbang dengan biaya atau pengorbanan yang dilakukan untuk melaksanakan pengawasan tersebut.
- 6) Fleksibilitas.
Pengawasan hendaknya dimungkinkan untuk disesuaikan dengan perkembangan keadaan.
- 7) Kesesuaian dengan susunan organisasi.
Sistem pengawasan hendaknya sejalan dengan susunan organisasi yang ada, yaitu dengan perlu memperhatikan hirarki, sistem pendelegasian wewenang dan pembagian tugas.
- 8) Dapat dipahami dengan mudah.
Sistem pengawasan harus mudah dipahami oleh mereka yang menggunakan, yaitu yang mengawasi dan yang diawasi.
- 9) Menjamin tindakan korektif.
Pengawasan harus bermanfaat, yang berarti bahwa sistem pengawasan harus menjamin adanya tindakan korektif.
- 10) Mengembangkan pengawasan diri sendiri (*self control*).
Sistem pengawasan hendaknya memungkinkan pengembangan pengawasan diri sendiri (*self control*) dari pelaksanaan. Ini berarti mengembangkan rasa tanggung jawab para pelaksana kegiatan.
- 11) Mengembangkan pengawasan secara pribadi (*personal control*) dari pimpinan.
Hendaknya sistem pengawasan memungkinkan pengembangan pengawasan secara pribadi (*personal*) dari pimpinan terhadap bawahan.
- 12) Memperhatikan faktor manusia.
Mengingat prinsip pengawasan bukan mencari siapa yang salah, maka perlu memperhatikan faktor manusia. Hal ini penting karena pada umumnya orang tidak senang diawasi.

Menurut Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia (1996: 50), pengawasan yang efektif, adalah sebagai berikut:

- a. Teknik pengawasan.
Teknik pengawasan terdiri dari teknik pengawasan langsung, yakni dilakukan pada saat kegiatan sedang berjalan seperti inspeksi langsung, observasi di tempat, laporan ditempat dan teknik pengawasan tidak langsung yakni pengawasan dari jauh melalui laporan yang disampaikan, dapat berbentuk laporan tertulis dan laporan lisan.

- b. Mampu mendeteksi deviasi.
Pengawasan harus mampu mendeteksi deviasi atau penyimpangan yang mungkin terjadi sebelum penyimpangan itu menjadi kenyataan. Hal ini dilakukan agar dapat mengambil tindakan pencegahannya.
- c. Ada pengecualian titik strategis tertentu.
Mampu menentukan kegiatan apa yang perlu dilakukan sendiri dan kegiatan apa yang perlu didelegasikan kepada orang lain.
- d. Bersifat objektif.
Pengawasan yang bersifat objektif adalah pengawasan yang berdasarkan aturan-aturan atau standar yang telah ditentukan sebelumnya.
- e. Keluwesan pengawasan.
Apabila pengawasan selalu ingin dapat efektif dan untuk menghindarkan kegagalan dalam rencana, maka rencana tersebut perlu fleksibel. Fleksibilitas dalam pengawasan dapat dilakukan dengan berbagai pelaksanaan secara alternatif sesuai dengan berbagai kemungkinan situasi.
- f. Memperhitungkan pola dasar organisasi.
Pengawasan harus memperhitungkan pola dasar organisasi, dalam artian membawa perbaikan. Sistem pengawasan yang efektif ialah apabila ditemukan terjadi kegagalan-kegagalan maka kepada siapa harus bertanggung jawab sesuai dengan pola organisasi.
- g. Efisiensi.
Pengawasan harus dinilai dengan biaya. Biaya pengawasan relatif hemat apabila manfaatnya sesuai dengan pentingnya kegiatan. Teknik pengawasan akan dapat efisien bila mereka dapat menemukan penyimpangan terhadap pelaksanaan rencana yang sebenarnya.
- h. Pemahaman oleh semua pihak.
Pengawasan harus dipahami oleh semua yang terlibat di dalamnya.
- i. Mencari yang tidak beres.
Salah satu yang sangat penting untuk mengaitkan pengawasan bagi keperluan efisiensi dan efektifitas adalah untuk meyakinkan bahwa mereka bermaksud untuk menunjukkan penyimpangan daripada pelaksanaan rencana, yang berdasarkan atas prinsip pengawasan.
- j. Bersifat membimbing.
Sistem pengawasan dan informasi dimaksudkan untuk membantu individu dalam melakukan fungsi pengawasannya. Selain itu pengawasan harus bersifat membimbing individu untuk memperoleh informasi.

6. Prosedur Pengawasan

Prosedur merupakan suatu rangkaian kegiatan melalui anggota-anggota suatu organisasi untuk mengatur kegiatan yang harus dilakukan. Selain itu prosedur adalah suatu proses untuk mengetahuia apa yang harus dikerjakan yaitu berupa langkah-langkah atau tahap-tahap pelaksanaan tugas.

Menurut Handayani (1994:156), prosedur pengawasan adalah sebagai berikut:

- a. **Observasi**
Hal yang perlu dipertimbangkan bahwa pimpinan atau atasan secara periodik harus mengadakan observasi terhadap bawahannya, yaitu mengenai cara bekerja, sistem bekerjanya dan hasil-hasil pekerjaannya serta mengenai pengaruh dari kegiatan observasi tersebut. Observasi sebaiknya direncanakan dan dilakukan secara sistematis.
- b. **Pemberian contoh**
Pemberian contoh merupakan suatu hal yang harus dilakukan pemimpin, karena pemberian contoh seringkali dapat membantu dari kegiatan pengawasan itu sendiri. Hal ini dikarenakan pemberian contoh oleh pimpinan biasanya akan dijadikan norma yang diikuti oleh bawahan. Jadi dapat dikatakan bahwa apa yang dilakukan pimpinan seharusnya dikerjakan juga oleh bawahan. Pimpinan akan segera menindak bawahannya apabila pimpinan tersebut tidak dapat mengerjakannya.
- c. **Catatan dan laporan**
Pencatatan dan pelaporan mempunyai nilai pengawasan, sekalipun dalam penggunaannya diperlukan waktu dan tenaga yang banyak. Pencatatan dan pelaporan ini merupakan hal yang penting bagi organisasi sebagai suatu alat pembuktian.
- d. **Pembatasan wewenang**
Pembatasan wewenang perlu dilakukan supaya tidak terjadi penyimpangan. Suatu jabatan dalam organisasi perlu dilakukan pembatasan wewenang agar tidak melebihi wewenang yang telah diberikan sehingga kemungkinan adanya penyimpangan dalam penggunaan wewenang dapat dihindarkan.
- e. **Menentukan peraturan-peraturan, perintah-perintah, dan prosedur**
Dalam menentukan peraturan, perintah dan prosedur pengawasan, pimpinan mempunyai peranan penting dalam pengawasan tugas rutin dan dapat mengembangkan kebiasaan-kebiasaan yang baik dari pelaksanaan yang dilakukan oleh orang-orang di dalam suatu organisasi. Peraturan pada umumnya melarang bentuk tingkah laku yang khusus atau apabila diizinkan dapat mengganggu usaha-usaha serta membahayakan kehidupan suatu organisasi. Perintah adalah memberikan informasi kepada individu-individu apa yang harus dikerjakan sesuai dengan situasi yang mungkin terjadi pada suatu waktu yang terus-menerus dan dapat berulang. Sedangkan prosedur adalah mengatur kegiatan yang harus dilakukan yang merupakan suatu rangkaian kegiatan melalui anggota-anggota suatu organisasi untuk melayani dan menerima dalam suatu situasi tertentu.
- f. **Anggaran**
Anggaran merupakan suatu petunjuk untuk mengembangkan dan memajukan organisasi, juga merupakan suatu alat penilaian suksesnya suatu rencana. Di samping itu anggaran merupakan suatu alat pengawasan (*control*) yang dapat menghubungkan antara rencana pelaksanaan dan pengawasan. Pengawasan melalui anggaran adalah suatu pembatasan dari

kegiatan yang menjadi ruang lingkungannya. Dari anggaran itu juga akan diketahui kekurangan-kekurangan dari perencanaan sebagai dasar untuk meninjau kembali anggaran untuk anggaran selanjutnya. Apabila dana tidak ditinjau kembali berarti perencanaan anggaran kurang sempurna, sebab rencana hanya dapat berjalan dengan sumber dana yang diperlukan.

g. Sensor

Sensor adalah suatu tindakan pengamanan agar kesalahan-kesalahan yang akan diperbuat dapat segera dicegah dan diperbaiki. Dengan kata lain sensor merupakan tindakan preventif yaitu untuk mencegah hal-hal yang tidak diinginkan. Dengan adanya sensor ini diharapkan tidak akan terjadi lagi tindakan-tindakan yang tidak dikehendaki.

h. Tindakan disiplin

Pengawasan melalui tindakan disiplin akan mempunyai pengaruh sampai di mana tindakan yang bersifat korektif dan refresif itu dijalankan. Sensor yang merupakan bentuk yang lunak dari tindakan disiplin, mungkin akan dapat membantu perbaikan dalam beberapa hal. Tetapi dalam hal lain mungkin perlu dilakukan tindakan disiplin yang lebih keras.

7. Pengawasan Anggaran Daerah

Menurut Mardiasmo (2003: 34-35), berdasarkan ruang lingkungannya pengawasan dibedakan menjadi dua, yaitu: (1). Pengawasan internal yang terdiri dari pengawasan melekat dan pengawasan fungsional, dan (2). Pengawasan eksternal.

Pengawasan internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh baik atasan langsung dan aparat pengawas fungsional yang berasal dari lingkungan internal organisasi pemerintah, atau juga yang dikenal sebagai APIP (Aparat Pengawas Internal Pemerintah). APIP terdiri dari BPKP (Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan), Inspektorat Jendral Departemen (Irjen) atau Unit Pengawas Lembaga Non Departemen, Inspektorat Wilayah (Itwil), serta Satuan Pengawas Intern (SPI).

Pengawasan melekat adalah pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan atau atasan langsung suatu organisasi terhadap kinerja bawahan dengan tujuan untuk mengetahui atau menilai apakah kerja yang ditetapkan telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan pengawasan fungsional adalah pengawasan internal yang dilakukan oleh aparat fungsional baik yang berasal dari lingkungan internal departemen, lembaga negara atau BUMN termasuk pengawasan dari lembaga khusus pengawasan.

Pengawasan yang dilakukan oleh Dewan dapat berupa pengawasan secara langsung dan tidak langsung serta *preventif* dan *represif*. Pengawasan langsung dilakukan secara pribadi dengan cara mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri di tempat pekerjaan dan meminta secara langsung dari pelaksana dengan cara inspeksi. Sedangkan pengawasan tidak langsung dilakukan dengan cara mempelajari laporan yang diterima dari pelaksana. Pengawasan *preventif* dilakukan melalui *pre-audit* yaitu sebelum pekerjaan dimulai. Pengawasan *represif* dilakukan melalui *post audit* dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan di tempat (inspeksi).

Menurut Mardiasmo (2003: 35):

Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap eksekutif dimaksudkan agar terdapat jaminan terciptanya pola pengelolaan anggaran daerah yang terhindar dari praktik-praktik kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN) baik mulai dari proses perencanaan, pengesahan, pelaksanaan serta pertanggungjawabannya. Disamping DPRD mengawasi secara langsung tentang mekanisme anggaran, DPRD juga menggunakan aparat pengawasan eksternal pemerintah, yang independen terhadap lembaga eksekutif di daerah yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Pengawasan merupakan tahap integral dengan keseluruhan tahap pada penyusunan dan pelaporan APBD. Pengawasan diperlukan pada setiap tahap bukan hanya pada tahap evaluasi saja

Pengawasan anggaran berkaitan dengan azas akuntabilitas, yaitu azas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Akuntabilitas bersumber kepada adanya pengendalian dari luar (*external control*) yang mendorong aparat untuk bekerja keras. Birokrasi dikatakan *accountable* apabila dinilai secara objektif oleh masyarakat luas.

Menurut Sulistoni (2003):

Pemerintahan yang *accountable* memiliki ciri-ciri sebagai berikut: (1) Mampu menyajikan informasi penyelenggaraan pemerintah secara terbuka, cepat, dan tepat kepada masyarakat, (2) Mampu memberikan pelayanan yang memuaskan bagi publik, (3) Mampu memberikan ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses pembangunan dan pemerintahan, (4) Mampu menjelaskan dan mempertanggungjawabkan setiap kebijakan publik secara proporsional, dan (5) Adanya sarana bagi publik untuk menilai kinerja pemerintah. Melalui pertanggungjawaban publik, masyarakat dapat menilai derajat pencapaian pelaksanaan program dan kegiatan pemerintah.

Akuntabilitas publik akan tercapai jika pengawasan yang dilakukan oleh dewan dan masyarakat berjalan secara efektif. Untuk menciptakan akuntabilitas kepada publik diperlukan partisipasi pimpinan instansi dan warga masyarakat dalam penyusunan dan pengawasan keuangan daerah (APBD).

Menurut Mardiasmo (2003: 44-45), pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan

APBD dapat diselenggarakan dengan mekanisme sebagai berikut:

1. Rapat kerja komisi dengan pemerintah
DPRD dapat menjalankan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintah daerah melalui rapat kerja komisi dengan pemerintah sebagaimana diatur dalam Tata Tertib DPRD.
2. Kegiatan kunjungan kerja
DPRD dalam hal ini melaksanakan pengawasan dengan cara melakukan kunjungan kerja pada berbagai proyek/pelaksanaan pembangunan oleh Pemerintah Daerah yang menggunakan dana APBD.

3. Pengaduan Masyarakat
DPRD dalam hal ini melaksanakan pengawasan dengan cara melakukan menindaklanjuti pengaduan oleh masyarakat tentang adanya dugaan penyalahgunaan APBD oleh Pemerintah Daerah maupun oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah.
4. Penilaian terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Kepala Daerah
DPRD dalam hal ini melakukan penilaian atau koreksi terhadap Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban (LKPJ) Kepala Daerah tentang penggunaan APBD, dengan cara memberikan catatan-catatan kepada Kepala Daerah untuk perbaikan-perbaikan pada masa yang akan datang. Bahkan apabila terjadi kebijakan-kebijakan yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, DPRD dapat menggunakan haknya baik hak angket maupun hak menyatakan pendapat yang tentu saja dalam pelaksanaannya berpedoman pada peraturan perundang-undangan dan Tata Tertib DPRD.

B. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi

Menurut Pasal 40 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selanjutnya pada Pasal 41 dinyatakan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.

Menurut Pasal 42 Undang-Undang Nomo 12 Tahun 2008, tugas dan wewenang DPRD adalah sebagai berikut:

- 1) Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama
- 2) Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah
- 3) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah

- 4) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota
- 5) Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah
- 6) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah
- 7) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah
- 8) Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan
- 9) Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah
- 10) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah

Menurut Pasal 43 Undang-Undang Nomo 12 Tahun 2008 disebutkan bahwa:

- (1) Hak DPRD adalah sebagai berikut:
 - a. Interpelasi;
 - b. Angket
 - c. Menyatakan pendapat.
- (2) Pelaksanaan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilakukan setelah diajukan hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan mendapatkan persetujuan dari Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir
- (3) Dalam menggunakan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibentuk panitia angket yang terdiri atas semua unsur fraksi DPRD yang bekerja dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari telah menyampaikan hasil kerjanya kepada DPRD
- (4) Dalam melaksanakan tugasnya, panitia angket sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat memanggil, mendengar, dan memeriksa seseorang yang dianggap mengetahui atau patut mengetahui masalah yang sedang diselidiki serta untuk meminta menunjukkan surat atau dokumen yang berkaitan dengan hal yang sedang diselidiki
- (5) Setiap orang yang dipanggil, didengar, dan diperiksa sebagaimana dimaksud pada ayat (5) wajib memenuhi panggilan panitia angket kecuali ada alasan yang sah menurut peraturan perundang-undangan.
- (6) Dalam hal telah dipanggil dengan patut secara berturut-turut tidak memenuhi panggilan sebagaimana dimaksud pada ayat (5), panitia angket dapat memanggil secara paksa dengan bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (7) Seluruh hasil kerja panitia angket bersifat rahasia.

- (7) Tata cara penggunaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Menurut Pasal 44 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dinyatakan bahwa:

- (1) Anggota DPRD mempunyai hak:
 - a. Mengajukan rancangan Perda;
 - b. Mengajukan pertanyaan;
 - c. Menyampaikan usul dan pendapat;
 - d. Memilih dan dipilih;
 - e. Membela diri;
 - f. Imunitas;
 - g. Protokoler; dan .
 - h. Keuangan dan administratif.
- (2) Kedudukan protokoler dan keuangan pimpinan dan anggota DPRD diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Menurut Pasal 45 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, anggota DPRD mempunyai kewajiban:

- b. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan mentaati segala peraturan perundang-undangan;
- c. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan, pemerintahan daerah;
- d. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- e. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
- f. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
- g. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan.
- h. Memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya.
- i. Mentaati Peraturan Tata Tertib, Kode Etik, dan sumpah/janji anggota DPRD;
- j. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

C. Anggaran Daerah

1. Hakikat Anggaran Daerah

Menurut Halim (2001: 31):

Salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah untuk mengukur dan mengurus rumah tangganya adalah kemampuan “*self supporting*” dalam bidang keuangan. Dengan kata lain faktor keuangan merupakan faktor esensial dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya. Secara realistis, praktek penyelenggaraan pemerintah daerah selama ini menunjukkan tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat. Hal ini terlihat dari program kerja yang ada dalam keuangan daerah cenderung merupakan arahan dari pemerintah pusat sehingga besarnya alokasi dana rutin dan pembangunan daerah belum didasarkan pada standard analisa belanja tetapi dengan menggunakan pendekatan tawar menawar inkremental atau *incremental bargaining approach*.

Menurut Baswir (2002: 44):

Dalam perspektif desentralisasi, pemerintah daerah sebaiknya memainkan peran dalam penyusunan anggaran sebagai berikut:

- a. Menetapkan prioritas anggaran berdasarkan kebutuhan penduduknya, bukan berdasarkan perintah penyeragaman dari pemerintah nasional;
- b. Mengatur keuangan daerah termasuk pengaturan tingkat dan level pajak dan pengeluaran yang memenuhi standard kebutuhan publik di wilayahnya;
- c. Menyediakan pelayanan dan servis pajak sebagaimana yang diinginkan oleh publik dan kepentingan daerah masing-masing;
- d. Mempertimbangkan dengan seksama keuntungan sosial dari setiap program dan rencana pembangunan, bukan hanya kepentingan konstituen tertentu;
- e. Menggunakan daya dan kekuatan secara independen dalam mewujudkan dan menstimulasikan konsep pembangunan ekonomi;
- f. Memfokuskan agenda dan penetapan program ekonomi dalam anggaran yang mendukung kestabilan pertumbuhan dan penyediaan lapangan kerja di daerah;
- g. Menentukan batas kenormalan pengeluaran sesuai dengan kebutuhan daerah;
- h. Mencari dan menciptakan sumber-sumber pendapatan daerah sehingga mengurangi ketergantungan pada subsidi nasional

Selanjutnya menurut Baswir (2002: 45-46):

Perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah sebagai upaya pemberdayaan pemerintah daerah adalah:

- a. 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 dan DPRD dalam tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan keuangan daerah;
- b. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya;
- c. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para partisipan yang terkait dalam pengelolaan anggaran seperti DPRD, kepala daerah, sekretaris daerah dan perangkat daerah lainnya;
- d. Kerangka hukum dan administrasi atas pembiayaan, investasi dan pengelolaan keuangan daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *value for money*, transparansi dan akuntabilitas;
- e. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, kepala daerah dan pegawai negeri sipil daerah baik rasio maupun dasar pertimbangannya;
- f. Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja dan anggaran multi tahunan;
- g. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang lebih profesional;
- h. Prinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan, peran DPRD, peran akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, dan transparansi informasi anggaran kepada publik;
- i. Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaan, peran asosiasi, dan peran anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparat pemerintah daerah;
- j. Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen pemerintah daerah terhadap penyebaran informasi sehingga memudahkan pelaporan, pengendalian dan mendapatkan informasi

2. Fungsi Anggaran Daerah

Menurut Mardiasmo (2003: 54), fungsi anggaran daerah dalam proses pembangunan di daerah adalah:

- a. Instrumen politik. Anggaran daerah adalah salah satu instrument formal yang menghubungkan eksekutif daerah dengan tuntutan dan kebutuhan publik yang diwakili oleh legislatif daerah.

- b. Instrumen kebijakan fiskal (*fiscal tool*). Dengan mengubah prioritas dan besar alokasi dana, anggaran daerah dapat digunakan untuk mendorong, memberi fasilitas dan mengkoordinasi kegiatan ekonomi masyarakat guna mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah.
- c. Instrumen perencanaan (*planning tool*). Di dalam anggaran daerah disebutkan tujuan yang ingin dicapai, biaya dan hasil yang diharapkan dari setiap kegiatan dimasing-masing unit kerja.
- d. Instrumen pengendalian (*control tool*). Anggaran daerah berisi rencana penerimaan dan pengeluaran secara rinci setiap unit kerja. Hal ini dilakukan agar unit kerja tidak mengalokasikan anggaran pada bidang yang lain.

Selanjutnya menurut Mardiasmo (2003: 56),

- Secara umum anggaran pemerintah harus mencerminkan empat fungsi yaitu :
- a. Anggaran digunakan untuk menentukan prioritas kebijakan pembangunan melalui pemberian alokasi dana pada prioritas tersebut
 - b. Anggaran mencerminkan rencana detail dari pendapatan dan pengeluaran di mana satuan kerja dapat melaksanakannya secara baik
 - c. Anggaran digunakan untuk stabilisasi sosio-ekonomi dan merangsang pertumbuhan ekonomi
 - d. Anggaran menetapkan tujuan, biaya dan kinerja hasil yang diharapkan dari setiap pengeluaran pemerintah

Menurut Baswir (2002: 45-48), fungsi anggaran secara umum paling tidak mencerminkan lima hal yaitu:

- a. Anggaran daerah mencerminkan rencana secara detail mengenai pendapatan dan pengeluaran daerah
- b. Anggaran daerah menetapkan tujuan, biaya dan kinerja hasil yang diharapkan
- c. Anggaran daerah digunakan untuk menentukan prioritas kebijakan pembangunan. Dengan adanya skala prioritas anggaran dapat mengubah besarnya alokasi dana untuk melakukan kebutuhan yang mendesak
- d. Anggaran daerah sebagai stabilitas ekonomi dan merangsang pertumbuhan ekonomi
- e. Anggaran daerah sebagai alat komunikasi kepada publik. Hal ini mencerminkan adanya transparansi dan akuntabilitas kepada publik

Anggaran sangat penting sebagai alat pengendalian manajemen yang harus mampu menjamin bahwa pemerintah mempunyai cukup uang untuk melakukan kewajibannya pada masyarakat. Dia menyediakan informasi dan memungkinkan

legslatif meyakini bahwa rencana kerja pemerintah dilaksanakan secara efisien, terhindar dari pemborosan dan kemungkinan adanya penyelewengan.

3. Norma dan Prinsip Anggaran Daerah

Menurut Baswir (2002: 51):

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) hendaknya mengacu pada norma dan prinsip anggaran berikut ini.

- a. **Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran**
Transparansi tentang anggaran daerah merupakan salah satu persyaratan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan bertanggung jawab. Setiap dana yang diperoleh, penggunaannya harus dapat dipertanggung jawabkan.
- b. **Disiplin Anggaran**
APBD disusun dengan berorientasi pada kebutuhan masyarakat tanpa harus meninggalkan keseimbangan antara pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat. Oleh karena itu, anggaran yang disusun harus dilakukan berlandaskan azas efisiensi, tepat guna, tepat waktu dan dapat dipertanggung jawabkan.
- c. **Keadilan Anggaran**
Pembiayaan pemerintah daerah dilakukan melalui mekanisme pajak dan retribusi yang dipikul oleh segenap lapisan masyarakat. Untuk itu, pemerintah wajib mengalokasikan 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, maka dalam perencanaan perlu ditetapkan secara jelas tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang akan diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang diprogramkan.
- e. **Format Anggaran**
Pada dasarnya APBD disusun berdasarkan format anggaran surplus atau defisit (*surplus deficit budget format*). Selisih antara pendapatan dan belanja mengakibatkan terjadi surplus atau defisit anggaran. Apabila terjadi surplus, daerah dapat membentuk dana cadangan, sedangkan bila terjadi defisit dapat ditutupi antara lain melalui sumber pembiayaan pinjaman dan atau penerbitan obligasi daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

4. Alur Penyusunan Anggaran Daerah

Menurut Modul Manajemen Keuangan Daerah (2007: 2-3):

APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Untuk menyusun APBD, pemerintah daerah harus terlebih dahulu menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dengan menggunakan bahan dari Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Rencana SKPD) untuk jangka waktu 1 (satu) tahun yang mengacu kepada Rencana Kerja Pemerintah

Adapun penjelasannya secara terperinci adalah sebagai berikut:

1. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)

Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan. RKPD ditetapkan dengan peraturan kepala daerah. Hal-hal yang harus termuat dalam RKPD adalah:

- a) Rancangan kerangka ekonomi daerah
- b) Proritas pembangunan dan kewajiban daerah (mempertimbangkan prestasi capaian standar pelayanan minimal sesuai dengan peraturan perundang-undangan)
- c) Rencana kerja yang terukur dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.
- d) Penyusunan RKPD diselesaikan paling lambat akhir bulan Mei sebelum tahun anggaran berkenaan. Tata cara penyusunannya berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

2. Kebijakan Umum APBD (KUA)

Kepala daerah menyusun rancangan kebijakan umum APBD berdasarkan RKPD dan pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri setiap tahun. Pedoman penyusunan APBD tersebut memuat:

- a) Pokok-pokok kebijakan yang memuat sinkronisasi kebijakan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.
- b) Prinsip dan kebijakan penyusunan APBD tahun anggaran berkenaan.
- c) Teknis penyusunan APBD
- d) Hal-hal khusus lainnya

Dalam menyusun rancangan kebijakan umum APBD, kepala daerah dibantu oleh tim anggaran pemerintah daerah yang dikoordinasi oleh sekretaris daerah dan disampaikan oleh sekretaris daerah selaku koordinator pengelola keuangan daerah kepada kepala daerah, paling lambat pada awal bulan Juni. Rancangan kebijakan umum APBD disampaikan kepala daerah kepada DPRD untuk dibahas paling lambat pertengahan bulan Juni tahun anggaran berjalan untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaran berikutnya. Pembahasan dilakukan oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah bersama Panitia Anggaran DPRD. Rancangan Kebijakan Umum APBD yang telah dibahas selanjutnya disepakati menjadi kebijakan umum APBD paling lambat minggu pertama bulan Juli tahun anggaran berjalan.

3. Prioritas dan Plafon Anggaran

Berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah disepakati, pemerintah daerah menyusun rancangan PPAS dengan tahapan sebagai berikut:

- a) Menentukan skala prioritas untuk urusan wajib dan urusan pilihan
- b) Menentukan urutan program untuk masing-masing urusan.
- c) Menyusun plafon anggaran untuk masing-masing program.

Kepala daerah menyampaikan rancangan prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS) yang telah disusun kepada DPRD untuk dibahas paling lambat minggu kedua bulan Juli tahun anggaran berjalan. Pembahasan dilakukan oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah bersama Panitia Anggaran DPRD. Rancangan PPAS yang telah dibahas selanjutnya disepakati menjadi prioritas dan plafon anggaran (PPA) paling lambat akhir bulan Juli tahun anggaran berjalan. Kebijakan umum APBD dan PPA yang telah disepakati masing-masing dituangkan ke dalam Nota Kesepakatan yang ditandatangani oleh kepala daerah dan pimpinan DPRD

D. Kerangka Pikir

Pemberlakuan otonomi daerah berdampak pada kewenangan pemerintah daerah dalam melaksanakan berbagai kebijakan dan pemerintahan di daerahnya sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan masing-masing. Pada saat yang bersamaan DPRD dapat melaksanakan fungsinya di bidang pengawasan terhadap pemerintah daerah, termasuk pengawasan pada pelaksanaan APBD. Pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan Anggaran DPRD Provinsi Lampung merupakan perwujudan dari mekanisme demokrasi anggaran, yang bertujuan agar anggaran rakyat dapat digunakan sesuai dengan alokasinya. Hal ini sesuai dengan amanat Pasal 40 Undang-Undang Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang

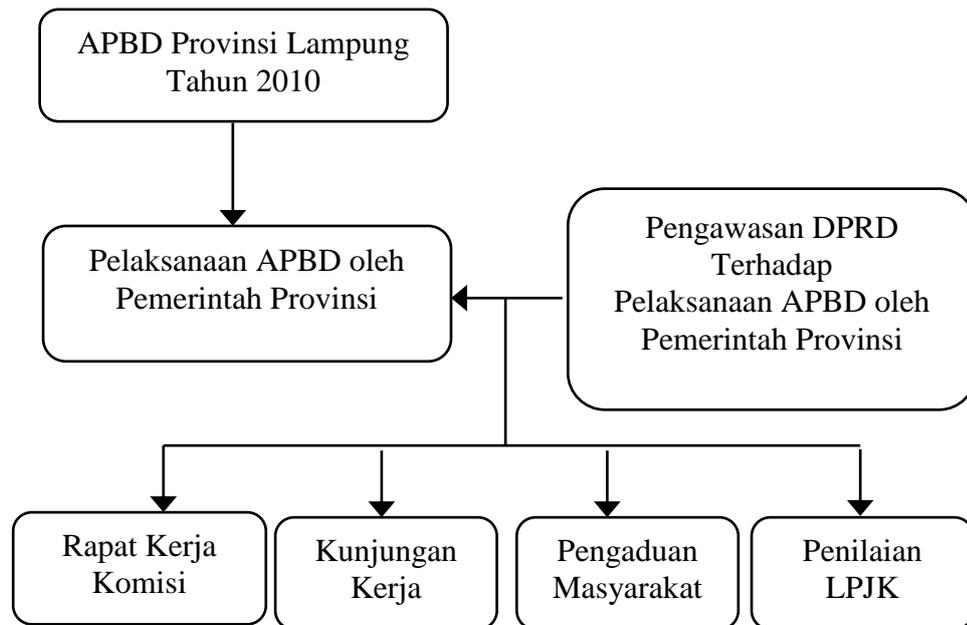
menyatakan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selanjutnya pada Pasal 41 dinyatakan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.

Secara lebih spesifik pengawasan terhadap pelaksanaan APBD diatur dalam Pasal 42 Angka (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang menyebutkan bahwa tugas dan wewenang DPRD adalah melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah.

Pengawasan pelaksanaan APBD oleh DPRD merupakan hal yang sangat penting dalam rangka menjaga adanya keserasian penyelenggaraan tugas pemerintah dan pembangunan yang efisien dan berhasil guna serta dapat menghindari dan mengatasi segala bentuk penyelewengan yang dapat merugikan atau membahayakan hak dan kepentingan negara, daerah dan masyarakat. Fungsi pengawasan oleh DPRD sangat diperlukan dalam pengelolaan pembangunan, sebagai refleksi partisipasi masyarakat dan hakekat kedaulatan rakyat

Mekanisme pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan APBD dapat yang dimaksud dalam penelitian ini mengacu pada pendapat Mardiasmo (2003: 44-45), yang menyatakan bahwa pengawasan diselenggarakan dengan berbagai cara yaitu rapat kerja komisi dengan pemerintah, kegiatan kunjungan kerja, pengaduan masyarakat dan Penilaian terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Kepala Daerah.

Penelitian ini dilaksanakan untuk mengetahui pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2010, sebagaimana disajikan pada bagan kerangka pikir berikut:



Gambar 1
Bagan Kerangka Pikir Penelitian