

Pengawasan Dprd Kota Semarang Terhadap Penggunaan Anggaran Daerah Semarang

Oleh Pemerintah Daerah Kota Semarang

oleh :

Idris Setiawan,. Heru Nuswanto, Ariyono

Fakultas Hukum Universitas Semarang

ABSTRAK

DPRD Mempunyai tugas diantaranya sebagai penganggaran dan pengawasan dalam pelaksanaan dana APBD untuk satu tahun kedepan. Metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis empiris dengan sumber data primer dan data sekunder yang kemudian dianalisis secara kualitatif. Berdasarkan hasil penelitian diketahui pengawasan DPRD Kota Semarang terhadap penggunaan anggaran daerah Semarang oleh Pemerintah Daerah Semarang telah dilaksanakan dengan menggunakan hak DPRD namun belum optimal. Hak tersebut antara lain pengawasan melalui penggunaan hak DPRD meminta keterangan, pelaksanaan pengawasan melalui kunjungan kerja dan aspirasi, dan penggunaan hak DPRD mengadakan penyelidikan. Faktor-faktor yang menjadi kendala dalam pelaksanaan pengawasan DPRD Kota Semarang terhadap penggunaan anggaran daerah Semarang oleh Pemerintah Daerah Kota Semarang adalah kendala teknis dan kendala kepentingan politik, ketersediaan sarana dan prasarana, partisipasi masyarakat, dan faktor internal partai. Untuk mengatasi hambatan-hambatan tersebut telah mengupayakan pengoptimalan fungsi pengawasan DPRD, membangun kerjasama dan komunikasi yang lebih baik lagi terhadap eksekutif agar tercipta transparansi yang sehat, menumbuhkan rasa tanggung jawab yang besar dalam melaksanakan tugas dan mendahulukan kepentingan masyarakat luas tidak kepentingan kelompok politiknya, meminta keterbukaan masyarakat dalam menyampaikan aspirasi, dan meluruskan kebijakan dengan aturan-aturan yang ada.

Kata kunci : Pengawasan, DPRD, Anggaran Daerah.

ABSTRACT

Having duties council among others as budgeting and supervision in the implementation of the APBD funds for one years. A method of approach that is used is juridical empirical to the source of primary and secondary data who then analyzed qualitatively. Based on the research done known supervision Semarang city council on the use of regional budgets Semarang by local governments Semarang has been implemented the right use council but not yet optimal. The right these include surveillance by the use of the right council ask for information, the supervision through the working visit and aspirations, and the use of launch an inquiry into the right council. Factors that becomes obstacle in the supervision Semarang city council on the use of regional budgets Semarang by local governments the city of Semarang is technical obstacles and obstacles political interests, the provision of facilities and infrastructure, public participation, and the internal factor party. To address any constraints has been seek pengoptimalan supervisory function council, establish cooperation and communication that better the executive from in order to have a healthy transparency, promote a feeling a big responsibility in implementing the tasks and give the interest of the broad not interests his political group, ask openness the community in express their opinions, and straightens policy by rules that is.

Password: supervision, council, regional budgets

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Sistem pemerintahan daerah pada masa orde baru menganut tiga azas penyelenggaraan pemerintahan yaitu azas dekonsentrasi, azas desentralisasi dan azas tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Namun otonomi yang dilaksanakan pada saat itu belum berjalan secara demokratis, karena kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Bupati/ Kepala Daerah sama-sama sebagai Pemerintah Daerah. Hal tersebut diatur secara yuridis dalam Pasal 13 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, bahwa pengertian Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Persamaan kedudukan tersebut membuat gerak DPRD dalam peran dan fungsinya menjadi terbatas, yang seolah-olah mengekang fungsi dari DPRD sebagai salah satu lembaga pengawas di daerah yang berimplikasi pada setiap peraturan dan kebijakan daerah khususnya mengenai Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) tidak berjalan secara efektif. Disisi lain, sumber Pendapatan Asli Daerah baik yang diperoleh dari pajak maupun hasil sumber lainnya berupa retribusi, lebih besar yang disetorkan ke pemerintah pusat. Kenyataan seperti itulah yang dirasakan pemerintah daerah untuk mengatur penggunaan anggaran keuangan daerahnya dalam menata penyelenggaraan roda pemerintahan dan pembangunan secara optimal dengan anggaran yang demikian, supaya tercipta pemerintahan yang baik dan bersih.

Sehingga perlu memperkuat peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) agar eksekutif dapat menjalankan tugasnya dengan baik dan proporsional. Untuk menghindari adanya kooptasi politik antara Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) maupun sebaliknya perlu dijalankan melalui prinsip *check and balances* artinya adanya keseimbangan, serta dengan adanya pengawasan terus menerus terhadap kewenangan yang diberikan. Dengan demikian anggota DPRD dapat dikatakan memiliki akuntabilitas, manakala memiliki “rasa tanggung jawab” dan “kemampuan” yang profesional dalam menjalankan peran dan fungsinya tersebut, sehingga penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi dinamis.

Tujuannya adalah terwujudnya pemerintahan daerah yang efisien, bersih, berwibawa dan terbebas dari berbagai praktek yang berindikasi korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Menurut Mardiasmo, ada tiga aspek utama yang mendukung keberhasilan otonomi daerah, yaitu pengawasan, pengendalian, dan pemeriksaan.¹ Ketiga hal tersebut pada dasarnya berbeda baik konsepsi maupun aplikasinya. Pengawasan mengacu pada tingkatan atau kegiatan yang dilakukan diluar pihak eksekutif yaitu masyarakat dan DPRD, untuk mengawasi kinerja pemerintahan. Pengendalian (*control*) adalah mekanisme yang dilakukan oleh pihak eksekutif (Pemerintah Daerah) untuk menjamin dilaksanakannya sistem dan kebijakan manajemen sehingga tujuan organisasi dapat tercapai.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas maka dalam penelitian yang mengkaji mengenai Pengawasan DPRD Kota Semarang Terhadap Penggunaan Anggaran Daerah Semarang oleh Pemerintah Daerah Kota Semarang, dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pengawasan DPRD Kota Semarang terhadap penggunaan anggaran daerah Semarang oleh Pemerintah Daerah Kota Semarang ?
2. Apa saja faktor-faktor yang menjadi kendala dalam pelaksanaan pengawasan DPRD Kota Semarang terhadap penggunaan anggaran daerah Semarang oleh Pemerintah Daerah Kota Semarang dan bagaimana solusinya?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengawasan DPRD Kota Semarang terhadap penggunaan anggaran daerah Semarang oleh Pemerintah Daerah Kota Semarang.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi kendala dalam pelaksanaan pengawasan DPRD Kota Semarang terhadap penggunaan anggaran daerah Semarang oleh Pemerintah Daerah Kota Semarang dan solusinya.

¹ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah* (Yogyakarta : ANDI, 2002), halaman 219.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini terdiri dari manfaat teoritis dan manfaat praktis:

1. Manfaat teoritis diharapkan hasil penelitian ini dapat menambah ilmu pengetahuan dan wawasan ilmu hukum khususnya Hukum Administrasi Negara dan dapat menjadi dasar untuk pengkajian lebih lanjut mengenai peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah khususnya dalam bidang pengawasan.
2. Manfaat praktis diharapkan hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi masyarakat, memberikan sumbangan atau bahan studi bagi peningkatan kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Semarang terutama dalam pelaksanaan fungsi pengawasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan masukan bagi Pemerintah Kota Semarang.

TINJAUAN PUSTAKA

A. Negara Hukum dan Demokrasi

Partisipasi masyarakat dalam proses dan penentuan kebijakan tercermin melalui badan perwakilan yang dipercayakan. Proses demokrasi yang terinspirasi melalui wakil-wakilnya yang bertujuan terciptanya *balances* diantara para penguasa yang mengendalikan pemerintahan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan. Anggapan semacam ini telah memberikan dorongan pemikiran para pakar dan negarawan terkemuka seperti Montesquieu, atau John Locke yang menghendaki kekuasaan dalam negara harus dibagi-bagi atau dipisah-pisahkan, dalam arti kekuasaan negara tidak boleh berada pada satu tangan.

Dengan demikian negara Indonesia merupakan negara hukum yang mempunyai konstitusi tertulis. Sehingga semua alat kekuasaan negara bahkan seluruh rakyat dalam menjalankan tugas dan wewenang masing-masing harus berlandaskan pada hukum dasar. Disamping itu dalam penjelasan tentang Sistem Pemerintahan Negara angka 1, dikatakan bahwa "Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machsstaat*). Berarti bahwa kekuasaan negara disusun dalam suatu hukum dasar dan bagi penyelenggara negara dan seluruh rakyat dalam beraktivitas harus berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam hukum dasar.

Guna terciptanya mekanisme *checks and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka pembatasan kekuasaan dalam sistem demokrasi sangat penting. Karena eksistensi pemerintahan daerah terkait erat dengan konsepsi tentang demokrasi. Menurut Strong pembatasan kekuasaan pada umumnya diatur dalam konstitusi suatu negara, sebab konstitusi atau Undang-

Undang Dasar merupakan seperangkat prinsip-prinsip yang berhubungan dengan kekuasaan pemerintahan, hak-hak yang diperintah, dan hubungan antara pemerintah dan yang diperintah.²

Dengan adanya pembagian tugas yang jelas antara lembaga-lembaga ini paling tidak akan tercermin suatu penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih demokratis dimana rakyat sebagai yang mempunyai kedaulatan dapat ikut berpartisipasi dalam proses dan penentuan kebijaksanaan pemerintahan daerah. Artinya melalui wakil-wakilnya di lembaga perwakilan DPRD dapat mengalirkan dan mencerminkan aspirasi rakyat. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 menempatkan DPRD sejajar kedudukannya dan menjadi mitra Pemerintah Daerah.

B. Konsep Pengawasan

Istilah pengawasan dalam bahasa Indonesia berasal dari kata “awas”, sedangkan dalam bahasa Inggris disebut *controlling* yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian. Sehingga istilah *controlling* lebih luas artinya daripada pengawasan. Para ahli atau sarjana memberikan definisi terhadap pengawasan, adalah hanya kegiatan mengawasi saja atau hanya melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan saja hasil kegiatan tersebut, sedangkan *controlling* adalah disamping melakukan pengawasan juga melakukan kegiatan pengendalian menggerakkan, memperbaiki dan meluruskan menuju arah yang benar.³

Pengawasan adalah salah satu pilar terpenting dalam proses politik demokratis, fungsi pengawasan dilaksanakan untuk menjamin terwujud dan efektifnya akuntabilitas public dari berbagai lembaga tata pemerintahan. Dalam demokrasi, berbagai lembaga melaksanakan fungsi pengawasan dan salah satunya adalah DPRD, fungsi pengawasan yang dilaksanakan oleh lembaga ini adalah unik, karena orientasinya adalah terpenuhinya proses dan kebijakan politik.⁴ Adapun unsur-unsur dari pengawasan adalah :

- a. Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawas;
- b. Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi;
- c. Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut;
- d. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolok ukurnya;
- e. Tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut baik secara administrasi maupun secara yuridis.⁵

² Ahmad Helmy Fuady, *Memahami Anggaran Publik* (Yogyakarta : Dea Press, 2002), halaman 48.

³ Victor M. Situmorang, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat* (Jakarta : PT. Rineka Cipta, 2004), halaman 18.

⁴ Norbert Eschborn, *Akuntabilitas Publik dan Fungsi Pengawasan DPRD* (Jakarta : Sekretariat Nasional EDEKSI, 2004), halaman ii.

⁵ Endah Pujiastuti, *Handout Hukum Administrasi Negara* (Semarang : FH USM, 2013), halaman 38.

Tujuan dari pengawasan yaitu untuk :

1. Menghentikan atau meniadakan kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, hambatan dan ketidaktertiban.
2. Mencegah terulangnya kembali kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, hambatan dan ketidaktertiban tersebut.
3. Mencari cara-cara yang lebih baik atau membina yang telah baik untuk mencapai tujuan dan melaksanakan tugas-tugas organisasi.⁶

Pengawasan pada dasarnya mengarah pada sasaran utama yaitu mewujudkan dan meningkatkan efisiensi, efektifitas, rasionalitas dan ketertiban dalam pencapaian tujuan dan pelaksanaan tugas-tugas organisasi. Adapun prinsip dari pengawasan antara lain adalah :

1. Obyektif dan menghasilkan fakta.
2. Pengawasan berpedoman pada kebijaksanaan yang berlaku.
3. Preventif adanya tindak lanjut.
4. Pengawasan bukan tujuan akhir.
5. Efisiensi.

C. Jenis Pengawasan

Pengawasan dibedakan kedalam tiga jenis, yaitu menurut waktu pelaksanaan pengawasan, selama kegiatan sedang dilakukan, dan sesudah kegiatan dilakukan.⁷

1. Menurut waktu pelaksanaan pengawasan
 - a. Sebelum kegiatan dimulai, pengawasan ini antara lain dilakukan dengan mengadakan pemeriksaan dan persetujuan rencana kerja dan rencana anggarannya, penetapan petunjuk operasional (PO), persetujuan atas rancangan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh pejabat instansi yang lebih rendah. Pengawasan ini bersifat preventif dengan tujuan untuk mencegah terjadinya penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, kesalahan, terjadinya hambatan dan kegagalan. Dalam bidang keuangan dikenal dengan istilah sistem preaudit yaitu dengan pemeriksaan dan persetujuan terhadap pembayaran yang dilakukan.
 - b. Selama kegiatan sedang dilakukan, pengawasan ini bertujuan membandingkan antara hasil yang nyata-nyata dicapai dalam waktu selanjutnya. Demikian pentingnya pengawasan ini, sehingga perlu dikembangkan sistem monitoring yang mampu mendeteksi atau mengetahui secara dini kemungkinan timbulnya penyimpangan, kesalahan dan kegagalan.

⁶ La Ode Husen, *Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Dengan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* (Bandung: Utomo, 2005), halaman 32.

⁷Sudianto Aditya, "Fungsi DPRD terhadap APBD" (Online), 25 Juli 2012, (http://sudiantoaditya.blogspot.co.id/2012/07/fungsi-dprd-terhadap-apbd_3137.html, diakses 29 Januari 2016).

- c. Sesudah kegiatan dilakukan, pengawasan ini dilakukan dengan cara membandingkan antara kerja dan hasil. Dibidang keuangan dikenal dengan istilah post audit, yaitu pemeriksaan terhadap bukti-bukti pembayaran, pengawasan ini juga merupakan pengawasan represif.
2. Menurut cara melakukan pengawasan
 - a. Pengawasan langsung, ialah pengawasan yang dilaksanakan di tempat kegiatan berlangsung, yang dilakukan dengan cara inspeksi mendadak atau pemeriksaan mendadak.
 - b. Pengawasan tidak langsung, yaitu pengawasan yang dilaksanakan dengan mengadakan pemantauan dan pengkajian laporan dari pejabat/satuan kerja yang bersangkutan, aparat pengawasan fungsional, pengawasan legislatif dan pengawasan masyarakat.
 3. Menurut subjek yang melakukan pengawasan
 - a. Pengawasan Intern
 1. Pengawasan melekat yang dilakukan oleh setiap pimpinan terhadap bawahan dan satuan kerja yang dipimpinya.
 2. Pengawasan fungsional yang dilakukan oleh aparatur yang tugas pokoknya melakukan pengawasan. Misal : Itjen, Itwil, BPKP, DPR.
 - b. Pengawasan Ekstern
 1. Pengawasan Legislatif yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat.
 2. Pengawasan Yudikatif yang dilakukan oleh lembaga yudikatif (pengadilan).
 3. Pengawasan Masyarakat yang dilakukan oleh masyarakat, seperti yang termuat di dalam media massa atau media elektronik..

D. Prinsip Pengelolaan Anggaran Daerah

Sistem anggaran yang berlaku di Indonesia sejak masa kekuasaan Pemerintah Orde Baru, anggaran negara disesuaikan dengan kemampuan keuangan negara. Untuk itu maka anggaran negara dilakukan dengan menganut prinsip berimbang. Hal ini dimaksudkan untuk menyesuaikan pengeluaran dengan penerimaan sedemikian rupa sehingga pemerintah dapat menghimpun tabungan pemerintah yang diperlukan bagi pembiayaan pembangunan. Dengan demikian diharapkan tabungan pemerintah semakin tahun semakin meningkat. Sistem penganggaran tersebut juga diikuti oleh pemerintah daerah.

E. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. DPRD Kabupaten/Kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum.

Berkaitan dengan fungsi DPRD dalam bidang anggaran, maka dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki posisi yang strategis yakni bersama-sama dengan eksekutif daerah menyusun dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dalam bentuk Peraturan Daerah. Selanjutnya Pemerintah Daerah dalam hal ini Bupati/Walikota menyampaikan pertanggungjawaban penggunaan anggaran dihadapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

METODE PENELITIAN

Penelitian berasal dari kata bahasa Inggris yaitu *research* yang artinya pencarian kembali. Penelitian merupakan suatu upaya pencarian terhadap pengetahuan yang benar (ilmiah) karena hasil dari pencarian ini dipakai untuk menjawab pertanyaan.⁸ Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya. Penelitian hukum dengan menggunakan metode dan teknik yang lazim dipergunakan di dalam penelitian ilmu-ilmu sosial.⁹

A. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis sosiologis. Penelitian yuridis sosiologis adalah suatu teori yang mempelajari pengaruh hukum terhadap masyarakat dan sebagainya dengan pendekatan dari hukum ke masyarakat.¹⁰ Menurut Soerjono Soekanto, pada penelitian hukum sosiologis atau empiris, maka yang dapat diteliti pada awalnya adalah data sekunder, untuk kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer di lapangan.¹¹

B. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis yaitu menggambarkan pokok-pokok permasalahan yang menjadi objek penelitian dikaitkan dengan perundang-undangan serta teori-teori dan praktek yang berkenaan dengan hukum positif. Penelitian deskriptif bertujuan menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala, atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala, atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala lain dalam masyarakat.¹² Pengertian lain menurut Soerjono Soekanto, penelitian secara deskriptif analisis yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis dan lisan dan juga perilakunya yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu

⁸ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013), halaman 19.

⁹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2005), halaman 9.

¹⁰ Abdul Manan, *Aspek – Aspek Pengubah Hukum* (Jakarta: Prenada Media, 2009), halaman 19.

¹¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2005), halaman 52.

¹² Amiruddin dan Zainal Asikin, *Op.Cit.*, halaman 25.

yang utuh.¹³ Dikatakan anilitis karena data yang diperoleh akan dianalisis untuk pemecahan terhadap permasalahan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

C. Metode Penentuan Sampel

Penelitian ini menggunakan cara pengambilan sampel dengan metode *non random sampling* dengan jenis *purposive sampling* yaitu mengambil sampel yang paling mudah dicapai agar dalam mendapatkan informasi lebih komprehensif akurat, cepat dan murah. Dalam *purposive sampling*, pemilihan sekelompok subjek atas ciri-ciri atau sifat-sifat tertentu yang dipandang mempunyai sangkut paut yang erat dengan ciri-ciri atau sifat-sifat populasi yang sudah diketahui sebelumnya.¹⁴ Populasi berarti seluruh obyek atau individu, gejala atau kejadian-kejadian yang akan diteliti.¹⁵ Sedangkan menurut Sutrisno Hadi, populasi adalah keseluruhan wilayah individu atau obyek, gejala atau peristiwa untuk generalisasi suatu kesimpulan akan dikenakan.¹⁶

Berdasarkan uraian tersebut, maka populasinya adalah keseluruhan pelaksanaan fungsi DPR Kota Semarang dalam melakukan pengawasan penggunaan anggaran daerah oleh Pemerintah Kota Semarang. Adapun yang menjadi sampel adalah pengawasan penggunaan anggaran daerah tahun 2015.

D. Metode Pengumpulan Data

Dalam melakukan penelitian ini, maka yang akan ditempuh adalah dengan menggunakan data primer dan data sekunder.

1. Data Primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama.¹⁷ Bisa didapat langsung dari tempat penelitian dengan menggunakan metode sebagai berikut:
 - a. Observasi atau Pengamatan
Observasi diartikan sebagai pengamatan dan pencatatan secara sistematis terhadap gejala yang tampak pada obyek penelitian.¹⁸ Sebagai pelengkap hasil penelitian terdahulu yang tidak terjangkau oleh data lain, sehingga peneliti hanya mengamati saja keadaan permasalahan yang menjadi bagian dari obyek penelitian.
2. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil penelitian terdahulu dan peraturan perundang-undangan.¹⁹ Data sekunder dapat dibagi menjadi:

¹³ Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, halaman 250.

¹⁴ *Ibid.*, halaman 106.

¹⁵ Ronny Hanitijo Soemitro, *Op.Cit.*, halaman 34.

¹⁶ Sumitro Hadi, *Metodologi Research* (Yogyakarta: Yayasan Penerbit Fakultas Psikologi UGM, 2003), halaman 14.

¹⁷ *Ibid.*, halaman 30.

¹⁸ Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1995), halaman 100.

¹⁹ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), halaman 106.

- a. Bahan Hukum Primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian.²⁰ Dapat berupa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Negara Republik Indonesia 1945, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Lembaga Negara, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Semarang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Semarang, dan Undang-Undang serta peraturan yang terkait dengan kajian penelitian.
- b. Bahan Hukum Sekunder adalah buku-buku dan tulisan-tulisan ilmiah hukum yang terkait dengan objek penelitian.²¹
- c. Bahan hukum tertier adalah bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, misalnya: kamus hukum, ensiklopedia, indeks kumulatif dan sebagainya.²²

E. Metode Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif yaitu suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis.²³ Data yang telah diperoleh kemudian disusun secara sistematis kemudian dianalisis secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang dibahas. Analisis data kualitatif adalah suatu cara penelitian yang menghasilkan data lisan dan juga perilakunya yang nyata, diteliti dan dipelajari sebagai suatu yang utuh.²⁴ Dari hasil tersebut kemudian ditarik suatu kesimpulan yang merupakan jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

²⁰*Ibid.*

²¹*Ibid.*

²²Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2013), halaman 114.

²³*Ibid.*, halaman 186.

²⁴Ashofa Burhan, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Rineka Cipta, 2000), halaman 15.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pengawasan DPRD Kota Semarang terhadap penggunaan anggaran daerah Semarang oleh Pemerintah Daerah Kota Semarang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 18 ayat (1) mengatur tentang pembagian daerah-daerah dalam wilayah negara Kesatuan Republik Indonesia atau daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang masing-masing mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang. Ayat (3) masing-masing daerah sebagaimana pada ayat (1) memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Kota Semarang terhadap penggunaan anggaran daerah dimulai pada saat pengajuan rancangan APBD, penyusunan APBD, pelaksanaan APBD sampai pada evaluasi hasil pelaksanaan APBD pada saat pemberian laporan penyelenggaraan pemerintahan oleh walikota. Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 bahwa pengelolaan keuangan daerah hendaknya dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisiensi, ekonomis, efektifitas, transparansi dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan dan manfaat untuk masyarakat.

B. Faktor-faktor yang menjadi kendala dalam pelaksanaan pengawasan DPRD Kota Semarang terhadap penggunaan anggaran daerah Semarang oleh Pemerintah Daerah Kota Semarang dan solusinya

Fungsi pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen untuk menjamin pelaksanaan kegiatan sesuai dengan kebijakan dan rencana yang telah ditetapkan serta memastikan tujuan dapat tercapai secara efektif dan efisien. Fungsi pengawasan ini mengandung makna penting, baik bagi pemerintah daerah maupun pelaksana pengawasan. Bagi pemerintah daerah, fungsi pengawasan merupakan suatu mekanisme peringatan dini (*early warning system*), untuk mengawal pelaksanaan aktivitas mencapai tujuan dan sasaran. Sedangkan bagi pelaksana pengawasan, fungsi pengawasan ini merupakan tugas mulia untuk memberikan telaahan dan saran, berupa tindakan perbaikan.²⁵

Pelaksanaan fungsi pengawasan tidak selamanya dapat berjalan dengan mulus, anggota DPRD Kota Semarang menyadari bahwa masih terdapat banyak kendala di tahun 2015, antara lain kendala teknis dan kendala kepentingan politik.²⁶

- a. Kendala teknis yang berupa ketika timbul persoalan di masyarakat dan legislatif (DPRD Kota Semarang) ingin memintai keterangan pada eksekutif (Pemerintah Kota Semarang khususnya

²⁵ Kartiwa A, *Implementasi Peran dan Fungsi DPRD Dalam Rangka Mewujudkan Good Governance* (Jakarta : RajaGrafindo, 2006), halaman 48.

²⁶ Ellya, "DPRD Bentuk Raperda dan Maksimalkan Pengawasan", *Berita Jateng*, 5 Januari 2016.

Walikota) , eksekutif masih terlihat kurangnya transparansi dan keterbukaan informasi, yang sebenarnya jika transparansi yang sehat dan keterbukaan informasi ini terbangun dengan baik maka akan memudahkan langkah pembangunan daerah.

- b. Kendala kepentingan yang berupa terkadang masih banyak mementingkan kepentingan untuk kelompok politiknya.

Hambatan teknis yang muncul karena kesibukan anggota DPRD Kota Semarang yang menjadikan rapat tidak mencapai kuorum, kurang siapnya anggota DPRD Kota Semarang untuk membahas raperda, masih kurangnya kemampuan dari anggota DPRD Kota Semarang dalam menyusun Perda.

A. Simpulan

1. Pengawasan DPRD Kota Semarang terhadap penggunaan anggaran daerah Semarang oleh Pemerintah Daerah Semarang telah dilaksanakan dengan menggunakan hak DPRD namun belum optimal. Hak tersebut antara lain pengawasan melalui penggunaan hak DPRD meminta keterangan, pelaksanaan pengawasan melalui kunjungan kerja dan aspirasi, dan penggunaan hak DPRD mengadakan penyelidikan.
2. Faktor-faktor yang menjadi kendala dalam pelaksanaan pengawasan DPRD Kota Semarang terhadap penggunaan anggaran daerah Semarang oleh Pemerintah Daerah Kota Semarang adalah kendala teknis dan kendala kepentingan politik, ketersediaan sarana dan prasarana, partisipasi masyarakat. Untuk mengatasi hambatan-hambatan tersebut telah mengupayakan pengoptimalan fungsi pengawasan DPRD, membangun kerjasama dan komunikasi yang lebih baik lagi terhadap eksekutif agar tercipta transparansi yang sehat, menumbuhkan rasa tanggung jawab yang besar dalam melaksanakan tugas dan mendahulukan kepentingan masyarakat luas tidak kepentingan kelompok politiknya, meminta keterbukaan masyarakat dalam menyampaikan aspirasi, dan meluruskan kebijakan dengan aturan-aturan yang ada.

B. Saran

1. Persyaratan menjadi anggota DPRD Kota Semarang tidak cukup hanya memenuhi persyaratan politis saja tetapi juga persyaratan formal dan intelektual, pengetahuan praktis tentang politik dan pemerintahan, pengalaman berorganisasi dan masyarakat yang ada kaitannya dengan fungsi yang diemban, sehingga dapat berperan optimal.
2. Fungsi DPRD dalam bidang pengawasan anggaran, sesungguhnya memiliki posisi yang sangat strategis jika ditunjang dengan SDM dan komitmen yang tinggi DPRD untuk secara aktif melakukan pengawasan mulai sejak pembahasan hingga implementasi sehingga APBD yang setiap tahunnya ditetapkan lebih berkualitas dan dapat dinikmati sebesar-

besarnya untuk kepentingan masyarakat dan mendorong pembangunan dan pertumbuhan ekonomi daerah.

3. Agar pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD dalam bidang anggaran berjalan efektif peran masyarakat dan media sangat dibutuhkan untuk melakukan kontrol terhadap kinerja DPRD serta aktif memonitoring jalannya proses pembahasan dan rapat-rapat anggaran di Dewan sehingga DPRD dan pemerintah daerah merasa terawasi dalam melakukan pengawasan betul-betul berjalan dengan baik. Sehingga implementasi prinsip-prinsip good governance yakni keterbukaan, akuntabilitas dan partisipasi sangat penting dalam mendorong efektifitas dan efisiensi pelaksanaan APBD di Kota Semarang.

Daftar Pustaka

- Amiruddin dan Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013.
- Burhan, Ashofa. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta, 2000.
- Deodatus, Acry. *DPRD dan Demokrasi Pemerintahan Daerah*. Semarang : Asosiasi Ilmu Politik Indonesia, 2002.
- Djojosekarto Agung, Dwijowiyoto R., I Ketut Putra Erawan, Yasadhana V., *Akuntabilitas Publik dan Fungsi Pengawasan DPRD*. Jakarta: Gramedia, 2004.
- Ellya, "DPRD Bentuk Raperda dan Maksimalkan Pengawasan", *Berita Jateng*, 5 Januari 2016.
- Eschborn, Norbert. *Akuntabilitas Publik dan Fungsi Pengawasan DPRD*. Jakarta : Sekretariat Nasional EDEKSI, 2004.
- Hadi, Sumitro. *Metodologi Research*. Yogyakarta : Yayasan Penerbit Fakultas Psikologi UGM, 2003.
- Husen, La Ode. *Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Dengan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Bandung: Utomo, 2005.
- Irawan, Soejito. *Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan keputusan. Kepala Daerah*. Jakarta: Bina Aksara, 1983.
- Kartiwa A. *Implementasi Peran dan Fungsi DPRD Dalam Rangka Mewujudkan Good Governance*. Jakarta : RajaGrafindo, 2006.
- Mardiasmo. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: ANDI, 2002.
- Moenta, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta : PT ANDI, 1999.
- Nasution, S. *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*. Yogyakarta : Rekasarasin, 1996.
- Norbert Eschborn, *Akuntabilitas Publik dan Fungsi Pengawasan DPRD*. Jakarta : Sekretariat Nasional EDEKSI, 2004.
- Pujiastuti, Endah. *Handout Hukum Administrasi Negara*. Semarang : FH USM, 2013.
- Situmorang, Victor M. *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*. Jakarta : PT. Rineka Cipta, 2004.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2005.

Soemitro, Ronny Hanitijo. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2005. Soemitro, Ronny Hanitijo. *Metodologi Penelitian Hukum*. Semarang: Fakultas Hukum Undip, 1993. Sugono, Bambang. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta : RajaGrafindo, 2013.

Sunindhia, Y.W. *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*. Jakarta : Rineka Cipta, 2008.

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

Y.W. Sunindhia, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah* (Jakarta : Rineka Cipta, 2008).

Peraturan perundang-undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Negara Republik Indonesia 1945.

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Website :

Aditya, Sudianto. “Fungsi DPRD terhadap APBD” (Online), 25 Juli 2012, (http://sudiantoaditya.blogspot.co.id/2012/07/fungsi-dprd-terhadap-apbd_3137.html, diakses 29 Januari 2016).

“Nama Fraksi DPRD Kota Semarang” (Online), <http://dprd.semarangkota.go.id/nama-fraksi/>, diunduh tanggal 25 Juli 2016.

A. Prianggoro, “DPRD Kota Semarang akan Bentuk Pansus Raibnya Deposito Rp 22 Miliar, (Online), 19 Maret 2015, (<http://jateng.tribunnews.com/2015/03/19/dprd-kota-semarang-akan-bentuk-pansus-raibnya-deposito-rp-22-miliar>, diakses pada 25 Juli 2016).