

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Diarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Diarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

### BAB III

#### TINJAUAN TEORITIS

##### A. Undang-Undang Dasar dan Negara Hukum

Negara Indonesia adalah negara hukum begitu bunyi dari Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945. Oleh karena itu semua kebijakan dan penyelenggaraan pemerintahan, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah diatur dengan undang-undang.

Sebagaimana diketahui, bahwa UUD atau konstitusi merupakan hukum dasar suatu negara, yang mengatur dasar-dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Konstitusi juga merupakan ketentuan dasar dan fundamen berdiri dan berjalannya suatu proses kenegaraan.

Konsekuensi logis dari kenyataan tersebut, bahwa tanpa konstitusi negara tidak mungkin terbentuk. Oleh karena itu konstitusi menempati posisi yang sangat penting dalam kehidupan ketatanegaraan suatu bangsa. Dengan demikian negara dan konstitusi merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya.<sup>12</sup>

Menurut A. Hamid S. Attamimi, bahwa pentingnya suatu konstitusi atau undang-undang dasar adalah sebagai pemberi pegangan dan pemberi batas serta sekaligus tentang bagaimana kekuasaan negara harus dijalankan.<sup>13</sup> Hal ini penting dilakukan karena dapat memberikan arah dan pedoman, serta memberikan batasan yang jelas dalam menjalankan organisasi yang bernama negara.

<sup>12</sup> Dahlan Thaib dkk, *Teori Hukum dan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1992), h.37

<sup>13</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, (Jakarta: UI, 1990), h.215

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Mendirikan dan membentuk negara pada hakekatnya mendirikan dan membentuk organisasi kekuasaan. Dengan demikian negara pada hakekatnya adalah organisasi kekuasaan. Hal ini terbukti dengan adanya bermacam-macam lingkungan kekuasaan dalam setiap negara, baik yang berada dalam infra struktur politik maupun yang berada dalam supra struktur politik.<sup>14</sup>

Sebagaimana diketahui, bahwa setiap kekuasaan bagaimanapun kecilnya cenderung disalahgunakan oleh yang memegangnya. Sebagaimana ungkapan yang diberikan oleh Lord Acton, bahwa “*Power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*” (kekuasaan cenderung disalahgunakan, kekuasaan yang absolut sudah pasti dilakukan secara absolut). Oleh karena itu untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan itu perlu dilakukan usaha-usaha untuk membatasinya.

Salah satu pembatasan kekuasaan yang mempunyai arti penting dan menentukan harus dilakukan melalui hukum. Dalam kehidupan bernegara, konstitusi atau undang-undang dasar merupakan satu sumber hukum yang mempunyai kedudukan sangat penting dalam usaha membatasi kekuasaan; bahkan dalam sejarah ketatanegaraan dapat dicatat bahwa terjadinya perubahan dari kerajaan absolut menjadi kerajaan berkonstitusi (*constitutionale monarchi*) adalah melalui penetapan konstitusi atau undang-undang dasar.<sup>15</sup>

Hakikat konstitusi menurut Bagir Manan, tidak lain dari perwujudan paham tentang konstitusi atau konstitusionalisme yaitu pembatasan terhadap

<sup>14</sup> Sri Soemantri M, *Pidato Pengukuhan Guru Besar*, (Bandung: Unpad, 1987), h.4

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm.37

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

kekuasaan pemerintahan di satu pihak, dan jaminan terhadap hak-hak warga negara maupun setiap penduduk di pihak lain.<sup>16</sup>

Tentang perlunya pembatasan kekuasaan itu, Maurice Duverger menyatakan, bahwa dalam negara-negara modern, dimana pemerintah setiap hari mendapat kekuasaan-kekuasaan baru, dan dengan begitu harus menghadapi masalah-masalah yang kian bertambah banyak, bertambah luas dan terus bertambah sulit, susunan intern dari pada badan-badan pemerintah telah menjadi sangat ruwet dan banyak macamnya.<sup>17</sup>

Selanjutnya Miriam Budiardjo menyatakan pula, bahwa di dalam negara-negara yang mendasarkan dirinya atas demokrasi konstitusionil, undang-undang dasar mempunyai fungsi yang khas yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian diharapkan hak-hak warga negara akan lebih terlindungi.<sup>18</sup>

Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi:<sup>19</sup>

1. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau;
2. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa;

<sup>16</sup> Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, (Bandung: Mandar Maju, 1995), h.6

<sup>17</sup> Maurice Duverger, *Teori dan Praktek Tata Negara*, (Jakarta: Pustaka Rakyat, 1981), h.29

<sup>18</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997), h.96

<sup>19</sup> Sri Soemantri M, *Persepsi Terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945*, (Bandung: Alumni, 1989), h.2

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

3. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang;
4. Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Dari empat materi muatan yang tereduksi dalam konstitusi atau undang-undang dasar di atas, menunjukkan arti pentingnya konstitusi bagi suatu negara. Karena konstitusi menjadi barometer kehidupan bernegara dan berbangsa yang sarat dengan bukti sejarah perjuangan para pendahulu, sekaligus ide-ide dasar yang digariskan oleh *the founding fathers*, serta memberikan arahan kepada generasi penerus bangsa dalam mengemudikan suatu negara yang mereka pimpin. Semua agenda penting kenegaraan ini telah terkaver dalam konstitusi, sehingga benarlah kalau konstitusi merupakan cabang yang utama dalam studi ilmu hukum tata negara.<sup>20</sup>

Untuk memahami hukum dasar suatu negara, juga belum cukup kalau hanya dilihat pada ketentuan-ketentuan yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar atau konstitusi saja, tetapi harus dipahami pula aturan-aturan dasar yang muncul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis, atau sering dicontohkan dengan “konvensi” ketatanegaraan suatu bangsa. Sebab dengan pemahaman yang demikian inilah “ketertiban” sebagai fungsi utama adanya hukum dapat terealisasikan.

Di Indonesia dalam Penjelasan UUD 1945 dinyatakan, bahwa “Pemerintah berdasarkan Sistem Konstitusional (Hukum Dasar) tidak bersifat Absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas)”. Dengan ketentuan ini diakui

<sup>20</sup> Dahlan Thaib dkk, *op cit.*, h.38

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Diarangi mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Diarangi mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

pemerintahan Indonesia menganut paham konstitusionalisme, *constitutionalism*, suatu pemerintahan yang dibatasi oleh ketentuan-ketentuan yang termuat dalam konstitusi. Suatu konstitusi atau sistem konstitusional adalah menjadi fondasi negara, yang mengatur pemerintahannya, menspesifikasi kekuasaannya dan memimpin tindakan-tindakannya. Dalam negara yang bersifat konstitusional, tidak mungkin kedudukan konstitusi itu lebih kurang fundamentalnya dari ketentuan-ketentuan yang lain. Dalam hierarchie perundang-undangan konstitusi berada di puncak piramide, sedang ketentuan-ketentuan yang lain, berada di bawah konstitusi. Konstitusi itu harus benar-benar merupakan “*a written fundamental law*”, yang mengatur struktur pemerintahan, merumuskan kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif serta menjamin hak-hak warga negara.<sup>21</sup>

### B. Pemerintah Daerah

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang Pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

<sup>21</sup> Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Aksara Baru, 1984), h.14

Pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, maka pemerintah melimpahkan kewenangannya kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Pelimpahan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah tersebut merupakan wujud dari asas desentralisasi.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang bersekala kota/kabupaten meliputi:

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. Perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang;
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. Pemyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. Penanganan bidang kesehatan;
- f. Penyelenggaraan pendidikan;
- g. Penanggulangan masalah sosial;
- h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. Pengendalian lingkungan hidup;
- k. Pelayanan pertahanan;
- l. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
- m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. Pelayanan administrasi penanaman modal;

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya;
- p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.<sup>22</sup>

Di dalam UU No. 32 tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan UU No.23 Tahun 2014 dan diubah lagi dengan UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, menegaskan bahwa pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam system dan prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam undang-undang dasar Negara republik Indonesia tahun 1945.<sup>23</sup>

Untuk mewujudkan Keberhasilan otonomi daerah sangat tergantung kepada pemeritah daerah, yaitu DPRD dan kepala daerah dan perangkat daerah serta masyarakatnya untuk bekerja keras, terampil, disiplin, dan berperilaku dan atau sesuai dengan nilai, norma, serta ketentuan peraturan perundangan yang berlaku dengan memperhatikan prasarana dan sarana serta dana/ pembiayaan yang terbatas secara efisien, efektif, dan professional.<sup>24</sup>

Untuk mewujudkan *good government* dan *clean government* tersebut pemerintah mengeluarkan undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang dikenal istilah undang-undang otonomi daerah, dimana dengan adanya undang-undang ini diharapkan pemerintah tidak

<sup>22</sup>Pasal 14 UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>23</sup>Undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.

<sup>24</sup>HAW. Widjaja, *opcit*, h. 23.

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

sentralistik di Jakarta tetapi juga adanya pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah yang kita sebut desentralisasi.<sup>25</sup>

Undang-undang No.23 Tahun 2014 mengartikan pemerintah daerah sebagai kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah. Daerah otonom menurut undang-undang ini adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan negara Republik Indonesia.<sup>26</sup>

Dalam Ketentuan Umum Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 dikatakan bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pada sistem Pemerintahan Daerah terdapat pembagian dua kekuasaan, yaitu DPRD sebagai Badan Legislatif dan Pemerintah Daerah/Kepala Daerah sebagai Eksekutif. Untuk mencegah terjadinya konflik antara kedua lembaga tersebut, perlu diatur suatu mekanisme yang mengatur hubungan saling mengendalikan dan saling mengimbangi satu sama lain dalam hubungan kesetaraan melalui prinsip “*checks and balance*,” dalam Undang-Undang

<sup>25</sup>Dalam Undang-Undang No. 23 tahun 2014 disebut desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam system Negara kesatuan republik Indonesia.

<sup>26</sup> UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.



**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Diarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Diarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Dalam kedudukan seperti ini kedua lembaga itu saling mengawasi dan saling mengendalikan, dan tidak saling menjatuhkan, melainkan saling memelihara kerjasama yang baik, kecuali dalam sistem parlementer, di mana pemerintah dapat membubarkan parlemen, demikian pula parlemen dapat menjatuhkan pemerintah.

**C. Kebijakan dan Jenis Kebijakan Pemerintah**

Secara luas istilah kebijakan dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan pemerintah. Dalam kaitan ini, maka kebijakan seringkali diberi makna sebagai tindakan politik. Kebijakan suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Selanjutnya menelusuri kebijakan publik, pertama kebijakan dalam bahasa Indonesia berasal dari kata bijaksana yang artinya (1) selalu menggunakan akal budi (pengalaman dan pengetahuan); arif, tajam pikirannya. (2) pandai dan ingat-ingat dalam menghadapi kesulitan (cermat, teliti). Pengertian kebijakan sendiri adalah (1) kepandaian, kemahiran, (2) rangkaian konsep asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak (tentang pemerintahan dan organisasi) penyertaan cita-cita, tujuan dan prinsip dan maksud. Sementara itu

pengertian publik berasal dari bahasa Inggris yang berarti negara atau pemerintah.

Serangkaian pengertian tersebut diambil makna bahwa pengertian kebijakan adalah serangkaian keputusan yang dibuat oleh suatu pemerintah untuk mencapai suatu tujuan tertentu dan juga petunjuk-petunjuk yang diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut terutama dalam bentuk peraturan-peraturan pemerintah.

Kebijakan publik merupakan serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksanaan kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan. Beberapa lingkungan kebijakan dalam proses kelembagaan terdiri dari lingkungan pembuatan, lingkungan implementasi dan lingkungan evaluasi. Pendekatan kebijakan ini tekanannya pada pendekatan kelembagaan, yaitu pendekatan pada pengukuran terhadap keberadaan demokrasi, tidak hanya melalui ada tidaknya institusi perwakilan pemerintah tetapi lebih menekankan pada seberapa jauh fungsi dari lembaga perwakilan itu sendiri.

Di dalam kebijakan publik terdapat beberapa komponen dan tahapan kebijakan. Komponen kebijakan itu yaitu (1) Niat (*intensions*) yakni tujuan-tujuan yang sebenarnya dari sebuah tindakan, (2) Tujuan (*Goals*), yakni keadaan akhir yang hendak dicapai, (3) Rencana atau usulan (*Plans or Proposals*), yakni cara-cara yang disahkan untuk mencapai tujuan, (4) Keputusan atau pilihan (*Decisions or choices*), yakni tindakan yang diambil untuk mencapai tujuan, mengembangkan rencana, melaksanakan dan

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Diarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Diarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

mengevaluasi program, (5) Pengaruh (*Effects*), yakni dampak program yang dapat diukur (yang diharapkan dan tidak diharapkan; yang bersifat primer atau bersifat sekunder).

Kemudian dikatakan pula bahwa studi kebijakan negara sebagai kegiatan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah seperti parlemen, kepresidenan, Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Partai Politik, mempunyai kekuatan untuk memaksa masyarakat untuk mengikutinya dan lembaga-lembaga itu berhak untuk melaksanakan kebijakannya.

Jones menekankan studi kebijakan negara terdapat 2 (dua) proses, yaitu:

- a. Proses-proses dalam ilmu politik, seperti bagaimana masalah-masalah itu sampai pada pemerintah, bagaimana pemerintah mendefinisikan masalah itu, dan bagaimana tindakan pemerintah.
- b. Refleksi tentang bagaimana seseorang bereaksi tentang masalah-masalah, terhadap kebijakan negara dan memecahkannya.<sup>27</sup>

Dalam kaitan ini, maka kebijakan negara dibuat oleh penguasa politik mempunyai maksud-maksud untuk:

- a. Memenuhi kebutuhan masyarakat, dimana kebijakan negara tersebut merupakan pranata sosial.
- b. Untuk mengatur komplik, atau jika diperlukan kebijaksanaan bisa untuk menciptakan komplite.
- c. Sebagai upaya menyatakan insentif (dorongan) bagi pihak-pihak yang mendapat perlakuan kurang rasional.

<sup>27</sup>Charles O. Jones, *Pengantar Kebijakan Publik*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1994), h.2

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Diarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Diarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- d. Dalam arti mikro, untuk menjaga kepentingan elit politik yang mempunyai hak preferensi.
- e. Menjaga sistem politik yang berlaku.

Berkenaan dengan kebijakan pemerintah, tentunya berhubungan dengan pengambilan keputusan oleh pimpinan atau atasan terhadap suatu hal atau kondisi yang berlaku saat itu.

Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau peraturan daerah adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Sedangkan kebijakan publik yang bisa langsung dioperasionalkan antara lain Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas dan lain-lain.<sup>28</sup>

Pelaksanaan atau implementasi kebijakan di dalam konteks manajemen berada di dalam kerangka mengorganisasikan, melaksanakan kepemimpinan untuk memimpin pelaksanaan, dan melakukan pengendalian pelaksanaan tersebut. Di samping itu bagi pelaksana kebijakan harusnya dapat memilih tindakan sendiri secara otonom di dalam batas kewenangannya, apabila menghadapi situasi yang sifatnya khusus.

Pada prinsipnya terdapat dua pemilihan jenis teknik atau model implementasi kebijakan. Pemilihan pertama adalah implementasi kebijakan yang berpola “dari atas ke bawah” (*top-bottomer*) versus dari “bawah ke atas”

<sup>28</sup>Riant Nugroho D, *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*, (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2004), h.159

## Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

(*bottom-topper*), dan pemilihan implementasi kebijakan yang berpola paksa (*command-and control*) dan mekanisme pasar (*economic incentive*).

Model mekanisme paksa adalah model yang mengedepankan arti penting lembaga publik sebagai lembaga tunggal yang mempunyai monopoli atas mekanisme paksa di dalam negara dimana tidak ada mekanisme insentif bagi yang menjalani, namun ada sanksi bagi yang menolak melaksanakan atau yang melanggarnya.

Model “top-down” berupa pola yang dikerjakan oleh pemerintah untuk rakyat, dimana partisipasi lebih berbentuk mobilisasi. Sebaliknya “bottom-up” bermakna meskipun kebijakan dibuat oleh pemerintah, namun pelaksanaannya dilakukan oleh rakyat. Di antara kedua kutub ini ada interaksi pelaksanaan antara pemerintah dengan masyarakat.<sup>29</sup>

Selanjutnya untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat yaitu:

Syarat pertama berkenaan dengan jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah yang besar.

Syarat kedua adalah apakah untuk melaksanakannya tersedia sumberdaya yang memadai, termasuk sumberdaya waktu. Gagasan ini sangat bijaksana karena berkenaan dengan feasibilitas dari implementasi kebijakan.

Syarat ketiga apakah perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada. Kebijakan publik adalah kebijakan yang kompleks dan

<sup>29</sup>*Ibid*, h.167

menyangkut dampak yang luas. Oleh karena itu implementasi kebijakan publik akan melibatkan berbagai-bagai sumber yang diperlukan, baik dalam konteks sumber daya atau sumber aktor.

Syarat keempat adalah apakah kebijakan yang akan diimplementasikan didasari hubungan kausal yang andal. Jadi, prinsipnya adalah apakah kebijakan tersebut memang dapat menyelesaikan masalah yang hendak ditanggulangi.

Syarat kelima adalah seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi. Asumsinya, semakinsedikit hubungan sebab-akibat, maka semakin tinggi pula hasil yang dikehendaki oleh kebijakan tersebut dapat dicapai. Sebuah kebijakan yang mempunyai hubungan kausalitas yang kompleks, otomatis menurunkan efektivitas implementasi kebijakan.

Syarat keenam adalah apakah hubungan saling ketergantungan kecil. Asumsinya adalah jika hubungan saling ketergantungan tinggi, justru implementasi tidak akan dapat berjalan secara efektif, apalagi jika hubungannya adalah hubungan ketergantungan.

Syarat ketujuh adalah pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan. Artinya adalah semua komponen dalam pelaksanaan kebijakan publik harus dalam kesepakatan yang sama untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

Syarat kedelapan adalah bahwa tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar. Tugas yang jelas dan prioritas yang jelas adalah kunci efektivitas kebijakan.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

## Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Syarat kesembilan adalah komunikasi dan koordinasi yang sempurna. Komunikasi adalah perekat organisasi, dan koordinasi adalah asal muasal dari kerja sama tim serta terbentuknya sinergi.

Syarat kesepuluh adalah bahwa pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. Kekuasaan atau power adalah syarat bagi keefektifan implementasi kebijakan. Tanpa otoritas yang berasal dari kekuasaan, maka kebijakan akan tetap berupa kebijakan, tanpa ada dampak bagi target kebijakan.<sup>30</sup>

Pelaksanaan kebijakan merupakan langkah yang sangat penting dalam proses kebijakan. Tanpa pelaksanaan, suatu kebijakan hanyalah sekedar sebuah dokumen yang tidak bermakna. Banyak kebijakan yang baik, yang mampu dibuat suatu pemerintah, baik yang dirumuskan dengan menggunakan tenaga ahli dari dalam maupun dari luar, tetapi kemudian ternyata tidak mempunyai pengaruh apa-apa dalam kehidupan masyarakat atau negara, karena tidak mampu dilaksanakan atau tidak dilaksanakan.

Kondisi kebijakan adalah faktor yang paling dominan dalam proses pelaksanaan, karena yang dilaksanakan justru kebijakan itu sendiri, tanpa ada kebijakan tidak ada yang dilaksanakan. Pada tingkat pertama, berhasil tidaknya pelaksanaan suatu kebijakan ditentukan oleh dua hal: kualitas kebijakan, dan ketetapan strategi pelaksanaan.<sup>31</sup>

Kebijakan yang tidak berkualitas tidak bermanfaat untuk dilaksanakan. Strategi pelaksanaan yang tidak tepat seringkali tidak mampu memperoleh

<sup>30</sup>Riant Nugroho D, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2004), h.174

<sup>31</sup>Said Zainal Abidin, *Kebijakan Publik*, (Jakarta: Yayasan Pancur Siwah, 2004), h.192

dukungan dari masyarakat. Oleh sebab itu banyak kegagalan yang terjadi bukan sekedar disebabkan oleh lemahnya substansi dari suatu kebijakan, tetapi karena strategi pelaksanaan yang tidak tepat.

Secara umum suatu kebijakan dianggap berkualitas dan mampu dilaksanakan apabila mengandung beberapa elemen, yaitu sebagai berikut:

1. Tujuan yang ingin dicapai atau alasan yang dipakai untuk mengadakan kebijakan itu. Tujuan atau alasan suatu kebijakan dapat dikatakan baik, kalau tujuan atau alasan itu:
  - a. Rasional, artinya tujuan dapat dipahami atau diterima oleh akal yang sehat. Ini terutama dilihat dari faktor-faktor pendukung yang tersedia. Suatu kebijakan yang tidak mempertimbangkan faktor pendukung, tidak dapat dianggap kebijakan yang rasional.
  - b. Diinginkan (*desirable*), tujuan dari kebijakan menyangkut kepentingan orang banyak, sehingga mendapat dukungan dari banyak pihak.
2. Asumsi yang dipakai dalam proses perumusan kebijakan itu realistis. Asumsi tidak mengada-ada, asumsi menentukan tingkat validitas suatu kebijakan.
3. Informasi yang digunakan cukup lengkap dan benar. Suatu kebijakan menjadi tidak tepat kalau didasarkan pada informasi yang tidak benar atau sudah kadaluwarsa. Sementara kebijakan yang didasarkan kepada informasi yang kurang lengkap boleh jadi tidak sempurna atau tidak tepat.<sup>32</sup>

<sup>32</sup>*Ibid*, h.193

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.



**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Sehubungan dengan hal itu, maka ketepatan suatu strategi ditentukan oleh kemampuan menyebarkan aspek-aspek positif dari kebijakan dan cukup advokatif dalam hal adanya perbedaan pandangan dan antisipatif dalam hal tantangan perubahan dilapangan. Hal yang penting diperhatikan dalam pelaksanaan suatu kebijakan adalah upaya untuk memenuhi keinginan masyarakat, yang merupakan kompromi dari berbagai kepentingan yang ada dalam masyarakat.

**D. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)**

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) adalah salah satu lembaga pengawas internal pemerintah yang memegang peranan penting dalam pengawasan. Pengawasan yang dilakukan oleh BPKP saat ini masih sangat diperlukan. Hal ini mengingat fungsinya, BPKP dalam pengawasan keuangan dan pembangunan yang dilakukan di daerah, yaitu sebagai pembina. Di samping itu Inspektorat memerlukan wadah untuk mengkonsultasikan berbagai macam keluhan pada persoalan dalam pengawasan yang dilakukannya.

Dalam Pasal 3 Peraturan Kepala BPKP RI Nomor 13 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Perwakilan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan menyatakan, bahwa Perwakilan BPKP bertugas”

- a. Melaksanakan pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara dan/atau daerah atas kegiatan yang bersifat lintas sektoral;
- b. Melaksanakan kegiatan pengawasan kebendaharaan umum negara;
- c. Melaksanakan kegiatan lain berdasarkan penugasan dari Presiden dan/atau atas permintaan Kepala Daerah;

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Diarangi mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Diarangi mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- d. Melaksanakan pembinaan penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) pada wilayah kerjanya; dan
- e. Melaksanakan penyelenggaraan dan pelaksanaan fungsi lain di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya dalam Pasal 4 disebutkan, bahwa Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dalam Pasal 3, Perwakilan BPKP menyelenggarakan fungsi:

- a. Penyiapan rencana dan program;
- b. Pelaksanaan pembinaan penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP);
- c. Pengawasan terhadap pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja daerah;
- d. Pengawasan atas penyelenggaraan tugas pemerintahan yang bersifat strategis;
- e. Pengawasan terhadap kegiatan kebendaharaan umum negara;
- f. Pemberian asistensi penyusunan laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah;
- g. Pemberian asistensi penyusunan laporan keuangan daerah;
- h. Pemberian asistensi terhadap pengelolaan keuangan negara/ daerah;
- i. Pengawasan terhadap badan usaha milik negara;
- j. Evaluasi terhadap pelaksanaan pemerintahan yang baik;
- k. Audit investigasi terhadap indikasi penyimpangan yang merugikan keuangan negara;

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Diarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Diarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- l. Pelaksanaan analisis dan penyusunan laporan hasil pengawasan serta pengendalian mutu pengawasan; dan
- m. Pelaksanaan administrasi Perwakilan BPKP.

### E. Pengawasan

Untuk mewujudkan kebijakan tersebut tentunya memerlukan pengawasan, karena pengawasan dalam suatu organisasi merupakan suatu hal yang sangat penting, sebagaimana pendapat yang dikemukakan oleh Sondang P.Siagian, yang menyatakan bahwa pengawasan merupakan suatu proses dari seluruh pelaksanaan kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.<sup>33</sup>

Pengawasan yang dilakukan merupakan salah satu fungsi manajemen yang dinilai sangat urgen pengaruhnya terhadap pencapaian tujuan organisasi, karena pengawasan merupakan kegiatan pimpinan dalam melihat secara seksama terhadap pekerjaan yang dilaksanakan oleh para bawahannya, yang di dalamnya mengandung arti mengarahkan, memperbaiki kegiatan yang salah arah dan meluruskannya menuju pada arah yang benar.

Pengawasan dapat didefinisikan sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen tercapai. Hal ini berkenaan dengan cara-cara membuat kegiatan-kegiatan sesuai yang direncanakan.<sup>34</sup>

<sup>33</sup>Sondang P.Siagian, P.Sondang, 1993, *Filsafat Ilmu Administrasi*, (Jakarta: Gunung Agung, Jakarta, 1985), h.135

<sup>34</sup>T. Hani Handoko, *Manajemen*, (Yogyakarta: BPFE, 1999), h.359

Pengawasan juga dapat diartikan sebagai suatu usaha sistematis untuk menetapkan standar pelaksanaan dengan tujuan-tujuan perencanaan, merancang sistem informasi umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan, serta mengambil tindakan koreksi yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan dipergunakan dengan cara paling efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan-tujuan perusahaan.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka tujuan dari pengawasan adalah untuk mengetahui dan memahami kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan pekerjaan atau kegiatan yang menjadi objek pengawasan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak, sebagai bahan untuk melakukan perbaikan-perbaikan di waktu yang akan datang.<sup>35</sup>

Adapun tipe-tipe dasar dari pengawasan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Pengawasan pendahuluan, pengawasan ini dirancang untuk mengantisipasi masalah-masalah atau penyimpangan-penyimpangan dari standar atau tujuan dan memungkinkan koreksi dibuat sebelum suatu tahap kegiatan tertentu diselesaikan.
2. Pengawasan yang dilakukan bersamaan dengan pelaksanaan kegiatan. Tipe pengawasan ini merupakan proses dimana aspek tertentu dari suatu prosedur harus disetujui terlebih dahulu, atau syarat tertentu harus dipenuhi dulu sebelum kegiatan-kegiatan bisa dilanjutkan, atau menjadi

<sup>35</sup>Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1989), h.96

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Diarangi mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Diarangi mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

semacam peralatan yang lebih menjamin ketepatan pelaksanaan suatu kegiatan.

3. Pengawasan umpan balik, pengawasan ini dilakukan untuk mengukur hasil-hasil dari suatu kegiatan yang telah diselesaikan. Sebab-sebab penyimpangan dari rencana atau standar ditentukan, dan penemuan-penemuan diterapkan untuk kegiatan-kegiatan serupa di masa yang akan datang.

Sedangkan tahapan-tahapan dalam proses pengawasan adalah sebagai berikut:

1. Penetapan standar pelaksanaan (perencanaan).
2. Penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan.
3. Pengukuran pelaksanaan kegiatan nyata.
4. Perbandingan pelaksanaan kegiatan dengan standar dan penganalisaan penyimpangan-penyimpangan.
5. Pengambilan tindakan koreksi bila diperlukan.<sup>36</sup>

#### F. Keuangan Daerah yang Timpang

Secara teoritis, keuangan daerah terdiri dari:

- a. Keuangan daerah yang dikelola oleh pemerintah daerah dalam bentuk APBD yang selanjutnya dituangkan dalam Perda oleh DPRD dan Kepala Daerah.

<sup>36</sup>T. Hani Handoko, *Op., Cit*, h. 362

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- b. Semua kekayaan pemerintah daerah yang berbentuk benda tetap dan benda bergerak.
- c. Keuangan yang dikelola DPRD dalam bentuk Anggaran Dewan.
- d. Keuangan yang dikelola lembaga perbankan seperti BPD.
- e. Keuangan yang dikelola badan hukum yang berbentuk perusahaan daerah/BUMD.<sup>37</sup>

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, juga telah mengatur tugas dan wewenang kelembagaan DPRD untuk melaksanakan pengawasan terhadap:

- a. Pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan.
- b. Peraturan Kepala Daerah.
- c. Pelaksanaan APBD.
- d. Kebijakan pemerintah daerah.
- e. Pelaksanaan kerja sama internasional daerah.

Dari ketentuan ini, jelas bahwa DPRD diberi kewenangan untuk mengawasi pengelolaan keuangan daerah, akan tetapi hanya terbatas pada pelaksanaan APBD. Akibatnya dapat terjadi celah-celah kekosongan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah yang lain, yang mungkin sekali dapat bermuara pada penyelewengan penggunaan uang daerah. Kondisi perundang-undangan yang demikian ini dapat diperparah dengan adanya fenomena sebagai berikut:

<sup>37</sup>I.Nyoman Sumaryadi, *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Citra Utama, 2005), h.121

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- a. DPRD memiliki dan mengelola uang sendiri yang disebut dengan Anggaran Dewan. Dalam hal ini siapa yang akan mengawasi penggunaan Anggaran Dewan tersebut.
- b. Suatu kenyataan bahwa kualitas DPRD masih memprihatinkan khususnya dalam metode pengawasan. Perlu segera adanya usaha peningkatan kinerja DPRD.
- c. Dalam melaksanakan fungsinya sebagai lembaga yang mewakili rakyat, DPRD lebih banyak berorientasi kepada kepentingan partai politiknya daripada kepentingan rakyat. Kepala daerah dan wakilnya pun berwarna politik, sehingga terbuka kesempatan yang luas bagi terjadinya kolusi, yang berarti mematikan mekanisme pengawasan yang berkualitas.
- d. Pemeriksaan yang dilakukan oleh DPRD merupakan pengawasan yang bersifat nyata/tertulis, atau hanya terhadap hasil perhitungan anggaran.