

FUNGSI PENGAWASAN DPRD DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

Dedeh Haryati*

Abstract

Oversight function of DPRD is a basic instrument to create a democratic government in the regions of Indonesia. Good governance, argued by the writer, should not only be adopted by regional government, but also DPRD. As regional parliaments, DPRD have to properly play their role in overseeing the regional governments and their development programs as well. In fact, DPRD role in implements their oversight function confronts severe challenges and simultaneously provide opportunity for them to demonstrate to the people their capabilities. This essay discusses DPRD oversight function in relation with the realization of the concept of good governments in the region.

Abstrak

Fungsi pengawasan oleh DPRD merupakan sebuah instrumen dasar yang penting untuk menciptakan pemerintahan demokratis di daerah. Prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik tidak hanya dipenuhi oleh kepala pemerintahan, tetapi juga oleh DPRD. DPRD harus mengawasi proses pemerintahan dan program pembangunan daerah. Kewenangan DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan menghadapi tantangan yang berat dan sekaligus merupakan kesempatan untuk menunjukkan kredibilitasnya di mata rakyat. Tulisan ini mengkaji bagaimana kapabilitas pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD dalam konteks menuju penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik

Kata Kunci: DPRD, Fungsi Pengawasan, Pemerintahan Daerah

* Penulis adalah Peneliti Pertama Bidang Ilmu Politik, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI. Alamat e-mail: keyshaghinacamila@yahoo.com

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tujuan yang ingin dicapai dalam pembangunan politik di Indonesia adalah terbentuknya sistem politik yang demokratis. Oleh karena itu, kedaulatan atau kekuasaan yang tertinggi dalam negara haruslah berada di tangan rakyat. Artinya, rakyatlah yang berdaulat dan sekaligus sebagai pemilik utama kekuasaan tertinggi tersebut.¹

Dalam sistem pemerintahan demokrasi, lembaga perwakilan rakyat merupakan unsur yang paling penting di samping unsur-unsur lainnya seperti halnya, sistem pemilihan, persamaan di depan hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat dan sebagainya. Kehidupan demokrasi menghendaki setiap warga negara terlibat dalam proses pembuatan keputusan-keputusan politik, baik secara langsung maupun tidak langsung, melalui wakil mereka di lembaga perwakilan.

Setiap para wakil rakyat tersebut diyakini oleh rakyat yang memilihnya memiliki kemampuan yang baik untuk menjalankan peran, tugas, dan kewenangan yang diamanatkan. Dalam mengemban amanah tersebut, diyakini rakyat bahwa para wakil tersebut memiliki kemampuan/kompetensi dan integritas tinggi, akan menjalankan tugasnya dengan profesional dan komitmen penuh, serta selalu menjunjung niat baik, kesetiaan, dan kejujuran.

Terbitnya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada prinsipnya adalah pemberian otonomi kepada daerah, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui prinsip peningkatan kualitas pelayanan, pemberdayaan dan yang membuka peran serta masyarakat. Prinsip tersebut akan memenuhi harapan apabila ada persamaan persepsi antara masyarakat dan penyelenggara pemerintahan. Sebagai penyelenggara pemerintahan, Pemerintah Daerah dan DPRD dituntut memiliki persamaan visi dalam memproyeksikan arah dan prioritas kebijakan yang diarahkan pada harapan masyarakat luas.

Salah satu fungsi yang dilaksanakan oleh DPRD adalah fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan berbagai kebijakan publik di daerah. Kebijakan publik itu dilaksanakan oleh lembaga eksekutif maupun lembaga-

¹ Dahlan Thaib, DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Liberty Yogyakarta, 2000, hal. 85.

lembaga lain yang berkompeten. Pengawasan oleh DPRD penting, bukan hanya karena merupakan tugas dan kewenangan DPRD untuk menilai apakah berbagai kebijakan-kebijakan telah dijalankan sesuai rencana. Fungsi Pengawasan juga penting sebagai ukuran seberapa jauh anggota-anggota DPRD dapat menjalankan mandat yang diberikan para pemilihnya untuk menjamin pencapaian tujuan-tujuan pembangunan di daerah. Lebih jauh lagi, berjalannya fungsi pengawasan oleh DPRD dapat memberi kesempatan lebih besar bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.

Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap berbagai instrumen kebijakan publik pemerintah, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, hasil dari kebijakan tersebut haruslah bermuara pada kepentingan rakyat. Dengan kata lain, DPRD itu adalah lembaga perwakilan politik daerah yang sifatnya tercermin dalam fungsinya untuk mengawasi jalannya pemerintahan daerah. Sebagai lembaga perwakilan politik maka prasyarat mutlak yang harus dimiliki oleh setiap anggota DPRD adalah kepercayaan rakyat, bukan prasyarat keahlian yang bersifat teknis. Sehingga menjadi relatif sekali, kalau DPRD disebut sebagai lembaga wakil rakyat, bukan lembaga legislatif.

B. Perumusan Masalah

Di era otonomi daerah, pelaksanaan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPRD menjadi tolak ukur yang penting, karena tata pemerintahan di daerah diberi kewenangan untuk mengelola berbagai urusan dan kebijakan di tingkat daerah. Pada dasarnya, jika pelaksanaan kebijakan-kebijakan dasar pembangunan dan pemerintahan dilaksanakan sebagaimana mestinya, DPRD dapat melaksanakan fungsi pengawasan secara minimal. Tetapi, jika akuntabilitas berbagai lembaga tata pemerintahan masih dipenuhi dengan permasalahan, maka pelaksanaan fungsi ini harus maksimal.

Dari paparan di atas, maka permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah: bagaimana mekanisme pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap proses penyelenggaraan pemerintahan daerah.

C. Tujuan dan Manfaat

Tujuan dari tulisan ini untuk mengetahui bagaimana prosedur dan mekanisme dalam pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD dan hubungan kemitraan antara DPRD dengan pihak pemerintah (eksekutif dalam

penyelenggaraan pemerintahan daerah). Sedangkan manfaat dari tulisan ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap kajian mengenai fungsi pengawasan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah serta diharapkan dapat memberikan masukan terhadap DPRD agar dapat menjalankan tugas dan fungsinya sebagai wakil rakyat, khususnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

D. Kerangka Pemikiran

1. DPRD sebagai bagian di Pemerintahan Daerah

Sistem politik yang demokratis adalah dimana kedaulatan ada di tangan rakyat telah menjadi sistem yang diterima oleh banyak negara. Kedaulatan adalah "kekuasaan tertinggi".² Dalam kehidupan bernegara rakyat menyerahkan kedaulatannya kepada negara. Namun tidak semua dari kedaulatan rakyat itu diberikan kepada negara. Kedaulatan rakyat yang diserahkan kepada negara itu tercermin pada tiga cabang kekuasaan yang dikenal dengan "*Trias Politica*".

Pada umumnya negara yang menerapkan sistem pemisahan sebelum kemudian berkembang (setelah "pemisahan kekuasaan") mengacu pada teori *Trias Politica* Montesquieu³ dengan melakukan beberapa variasi dan pengembangan dalam penerapannya. *Trias Politica* beranggapan bahwa kekuasaan negara terdiri dari tiga macam kekuasaan: pertama, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang; kedua kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang; dan ketiga kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang.

Dalam pemerintahan demokratis, kekuasaan tidak berada dan dijalankan oleh satu badan, tetapi oleh beberapa lembaga. Tujuan dari pembagian penyelenggaraan kekuasaan adalah agar kekuasaan tidak terpusat hanya pada satu lembaga yang mengakibatkan terjadinya pemerintahan yang otoriter dan terhambatnya peran serta rakyat dalam menentukan keputusan-keputusan politik. Dengan adanya pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan negara sebagai salah satu ciri negara demokrasi adalah di dalamnya terdapat beberapa badan penyelenggara kekuasaan seperti, badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

² Jimly Assiddiqie dalam Ronny Sautma Hotma Bako, Hak Budget Parlemen Indonesia, Yarsif Watampone-PSHTN Fak. Hukum UI, Jakarta, 2005, hal. 13.

³ Miriam Budiardjo, Dasar-dasar Ilmu Politik, PT. Gramedia, Jakarta, 1991, hal. 151.

Pada tingkat penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia pembagian kekuasaan diberikan kepada badan legislatif daerah (DPRD) dan badan eksekutif daerah (Pemerintah Daerah). Jika dipahami lebih jauh, dalam menjalankan kekuasaannya masing-masing badan tersebut juga mengenal dan melaksanakan mekanisme "*check and balances*" yang dapat dianggap sebagai miniatur dari *mekanisme check and balances* yang terdapat pada penyelenggaraan pemerintahan yang lebih tinggi.

Dengan demikian DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah yang para anggotanya dipilih melalui pemilihan umum secara langsung oleh rakyat memiliki mandat untuk merumuskan dan mengambil keputusan atau kebijakan di wilayahnya. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (3) menyatakan bahwa "Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum".⁴

Pemerintahan yang demokratis dalam artian yang sangat umum sebagaimana pernah dikemukakan Sartori dalam Riswandha Imawan⁵ mengemukakan awalnya suatu pemerintahan disebut demokratis bila keputusan apapun yang diambil dibuat langsung oleh rakyat. Ini sejalan dengan pemahaman bahwa arti paling dasar demokrasi adalah *power of the people*. Namun segera disadari bahwa hal ini mustahil dilaksanakan. Para pakar sependapat bahwa satu pemerintahan dapat disebut demokratis, bila jaringan pembuatan keputusan melibatkan banyak unit politik, dan prosesnya transparan hingga rakyat dapat mengontrol ataupun memasukkan inisiatif baru lewat saluran yang disediakan oleh sistem politik, seperti pemilu dan referendum.⁶

Ada dua teori klasik tentang hakekat hubungan wakil dengan terwakil yaitu teori tentang mandat dan teori kebebasan.⁷ Dalam teori mandat wakil dilihat sebagai penerima mandat untuk merealisasikan kekuasaan terwakil dalam proses kehidupan politik. Oleh karenanya wakil diharapkan selalu memberikan pandangan, bersikap dan bertindak sejalan dengan mandat dalam melaksanakan tugasnya. Pandangan wakil secara pribadi tidak diperkenankan dipergunakan dalam kualifikasinya sebagai wakil.

⁴ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sekretariat Jenderal MPR-RI, Jakarta, 2006.

⁵ Riswandha Imawan, "Fungsi Perwakilan, Pembentukan Legitimasi dan Pengambilan Keputusan", hand out mata kuliah Sistem Politik dan Pemerintahan RI, MAP UGM, 2000, hal. 78.

⁶ Ibid.

⁷ Arbi Sanit, Perwakilan politik di Indonesia, Penerbit CV. Rajawali, Jakarta, 1985, hal. 37.

Dalam teori kebebasan, wakil dianggap perlu merumuskan sikap dan pandangannya tentang masalah yang dihadapi tanpa terikat secara ketat kepada terwakil. Karenanya pertimbangan wakil secara pribadi yang memperhatikan seluruh aspek yang terkait kepada masalah yang dihadapi amat menentukan keputusan dan sikap wakil. Karena diakui kebebasan wakil dalam melaksanakan tugasnya, maka wakil seperti itu disebut wakil yang bertipe wali/*trustee*, sebaliknya wakil yang didasarkan kepada teori mandat disebut wakil yang bertipe utusan/*delegate*. Selain kedua tipe tersebut maka ada tipe kombinasi antar keduanya, yaitu disebut tipe *politico*.⁸ Di sini wakil tersebut kadang-kadang bertindak sebagai wali (*trustee*) dan ada kalanya bertindak sebagai utusan (*delegate*), tindakannya tergantung dari *issue* yang dibahas.⁹

Sementara Riswandha Imawan¹⁰ mengatakan:

“Perwakilan adalah konsep yang menunjukkan hubungan antara orang-orang, yakni pihak yang mewakili dan diwakili, di mana orang yang mewakili memiliki sederet kewenangan sesuai dengan kesepakatan antara keduanya. Pelimpahan wewenang (politik) seperti ini, bukan saja untuk mengurangi beban sistem politik agar jumlah aktor yang terlibat dalam proses politik menimbulkan kompleksitas jaringan yang bisa membuat sistem itu tidak berfungsi. Pelimpahan ini berhubungan pula dengan kompleksitas dan kerumitan kehidupan sehari-hari masyarakat itu sendiri.”

Adanya perwakilan politik yang keberadaan mereka di DPR dan DPRD melalui Pemilu, kepadanya melekat fungsi-fungsi tertentu yang harus mereka jalankan. Miriam Budiardjo,¹¹ mengemukakan, diantara fungsi badan legislatif yang paling penting ialah: 1) menentukan kebijaksanaan (*policy*) dan membuat undang-undang. Untuk itu DPR (DPRD) diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh pemerintah dan hak budget; dan 2) mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga supaya semua tindakan badan eksekutif sesuai dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan. Untuk menyelenggarakan tugas ini, badan perwakilan rakyat diberi hak-hak kontrol khusus.

Fungsi wakil dan fungsi lembaga perwakilan juga dapat dilihat dari tujuannya. Sebagaimana diungkapkan Riswandha,¹² tujuan dari perwakilan politik

⁸ *Ibid.*, hal. 38.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Riswandha, *op. cit.*, hal. 78.

¹¹ Miriam, *op. cit.*, hal. 182.

¹² Riswandha, *op. cit.*, hal. 78.

adalah menerjemahkan *will of the people* menjadi *will of the state*. Karena itu, fungsi DPR bisa dibedakan pada dua kategori besar, yakni fungsi wakil dan fungsi lembaga perwakilan. Sebagai wakil mereka menjalankan fungsi representasi demografis, pembuatan keputusan, dan pembentukan legitimasi. Sedangkan sebagai sebuah institusi, para wakil dalam dewan atau lembaga perwakilan memiliki 6 (enam) fungsi dasar, yakni fungsi perwakilan rakyat, fungsi legislasi, fungsi legislasi *review*, fungsi pengawasan, fungsi anggaran dan fungsi pengaturan politik.¹³

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 ayat (2) disebutkan: "Pemerintah Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistim dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia", sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹⁴

Jadi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah bahwa pemerintah daerah dan DPRD bersama-sama tapi dalam tugas dan fungsi yang berbeda. Paduan dari tugas dan wewenang pemerintah daerah bersama-sama dengan DPRD adalah merupakan wujud daripada penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemerintah daerah dengan DPRD harus dapat berfungsi sesuai dengan tugas pokok masing-masing sehingga terwujud pemerintahan daerah yang baik.

Pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistim dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹³ Dikutip dari Riswanda, "Hubungan Eksekutif dan Legislatif dalam proses RANPERDA", <http://patawari.wordpress.com/2009/05/13/hubungan-eksekutif-legislatif-dalam-proses-ranperda/>, diakses pada tanggal 25 Juli 2010.

¹⁴Lihat Pasal 1, UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

2. Fungsi Pengawasan DPRD

a. Arti Pengawasan

Pengawasan adalah aktivitas yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki¹⁵. Pengawasan mempunyai hubungan yang erat dengan fungsi manajemen lainnya, terutama dengan fungsi perencanaan. Oleh karena itu Herbert G. Hicks dalam Ulbert Silalahi¹⁶ mengatakan bahwa pengawasan adalah berhubungan dengan:

1. Perbandingan kejadian-kejadian dengan rencana-rencana;
2. Melakukan tindakan-tindakan korektif yang perlu terhadap kejadian-kejadian yang menyimpang dari rencana-rencana.

Sedangkan Sondang P. Siagian dalam Ulbert Silalahi mengemukakan pengertian pengawasan yaitu "Proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan."¹⁷ Dari beberapa definisi di atas dapat disimpulkan, bahwa pengawasan adalah proses untuk menjaga agar kegiatan terarah menuju pencapaian tujuan seperti yang direncanakan dan bila ditemukan penyimpangan-penyimpangan diambil tindakan koreksi.

Pengawasan sebagai fungsi manajemen sepenuhnya adalah tanggung jawab setiap pimpinan pada tingkat manapun. Hakikat pengawasan adalah untuk mencegah sedini mungkin terjadinya penyimpangan, pemborosan, penyelewengan, hambatan, kesalahan dan kegagalan dalam pencapaian tujuan dan sasaran serta pelaksanaan tugas-tugas organisasi. Sebagai bagian dari aktivitas dan tanggung jawab pimpinan, sasaran pengawasan adalah mewujudkan dan meningkatkan efisiensi, efektifitas, rasionalitas, dan ketertiban dalam pencapaian tujuan dan pelaksanaan tugas-tugas organisasi.¹⁸ Robert N Anthoni dkk dalam Joko Widodo¹⁹ mengemukakan proses pengawasan dalam

¹⁵ Ranupandojo Heidjrachman, *Tanya Jawab Manajemen*, AMP YKPN, Yogyakarta, 1990, hal. 109.

¹⁶ Ulbert Silalahi, *Studi Tentang Ilmu Administrasi Konsep, Teori, dan Dimensi*, Sinar Baru, Bandung, 1992, hal. 73.

¹⁷ *Ibid.*, hal. 175.

¹⁸ Joko Widodo, *Good Governance Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi, Insan Cendekia*, Surabaya, 2001, hal. 12-13.

¹⁹ *Ibid.*

manajemen meliputi tiga tahap yaitu perencanaan (*planning*), pelaksanaan tindakan, (*executing*) dan evaluasi tindakan (*evaluation*). Tahap-tahap ini dapat terjadi sebelum, selama atau setelah suatu tindakan atau kejadian.

Kata "pengawasan" sering disama-artikan dengan kata "kontrol, supervisi, monitoring atau auditing". Pada dasarnya, pengawasan adalah sub fungsi penting dalam pengendalian terhadap pengelolaan tata pemerintahan. Sebagaimana halnya dalam manajemen umum, pengelolaan pemerintahan setidaknya mempunyai 4 (empat) fungsi dasar: perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan dan pengendalian. Manajemen organisasi pemerintahan membutuhkan sebuah fungsi pengawasan yang mampu memberi tanda bahaya jika terjadi penyimpangan atau ancaman terhadap pencapaian tujuan organisasi. Jadi, pengawasan dapat dipandang sebagai bagian dari fungsi pengendalian. Pengawasan merupakan semacam *early warning system* dalam proses pengendalian.

b. Tujuan, Fungsi dan Tugas Pengawasan

Dari beberapa pengertian tentang pengawasan di atas, bahwa tujuan pengawasan adalah untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang obyek yang diawasi, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Jika tidak sesuai dengan yang semstinya, yaitu standar yang berlaku bagi pekerjaan yang bersangkutan, disebut menyimpang atau terjadi penyimpangan. Hal ini sejalan dengan tujuan pengawasan yang dikemukakan oleh Fayol dalam Sujamto bahwa "Pengawasan bertujuan untuk menunjukkan (menemukan) kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya, serta mencegah terulangnya kembali."²⁰

Dengan demikian tujuan pengawasan secara umum adalah menciptakan suatu efisiensi dan efektivitas dalam setiap kegiatan dan berusaha agar apa yang direncanakan dapat menjadi kenyataan. Manullang mengatakan: "Tujuan utama dari pengawasan ialah mengusahakan agar apa yang direncanakan menjadi kenyataan. Untuk dapat benar-benar merealisasi tujuan utama tersebut, maka pengawasan pada taraf pertama bertujuan agar pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan instruksi yang telah dikeluarkan, dan untuk mengetahui kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan yang dihadapi dalam

²⁰ Henry Fayol dikutip dalam Sujamto, Norma dan Etika Pengawasan, Sinar Grafika, Jakarta, 1999, hal. 110.

pelaksanaan rencana berdasarkan penemuan-penemuan tersebut dapat diambil tindakan untuk memperbaikinya, baik pada waktu itu maupun waktu-waktu yang akan datang”.²¹

Lebih lanjut dapat dikatakan pengawasan merupakan fungsi yang mutlak dari administrasi dan manajemen, karena apabila fungsi ini tidak dilaksanakan maka pada akhirnya cepat atau lambat akan mengakibatkan matinya suatu organisasi.

Dalam konteks pengawasan yang dilakukan oleh DPRD, yang salah satu fungsinya adalah pengawasan terhadap pelaksanaan berbagai kebijakan publik di daerah yang dilaksanakan oleh lembaga eksekutif, apakah kebijakan publik itu telah dijalankan sesuai dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), kata yang tepat untuk mewakili istilah “pengawasan” adalah *oversight*, yang berarti pengamatan dan pengarahan terhadap sebuah tindakan berdasarkan kerangka yang ditentukan.

Salah satu fungsi yang dijalankan oleh DPRD adalah fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan berbagai kebijakan publik di daerah. Kebijakan publik itu dilaksanakan oleh lembaga eksekutif maupun lembaga-lembaga lain yang berkompoten. Pengawasan oleh DPRD penting, bukan hanya karena merupakan tugas dan kewenangan DPRD untuk menilai apakah berbagai kebijakan publik telah dijalankan sesuai rencana. Ia juga penting sebagai ukuran seberapa jauh anggota-anggota DPRD dapat menjalankan mandat yang diberikan para pemilihnya untuk menjamin pencapaian tujuan-tujuan pembangunan di daerah. Lebih jauh lagi, berjalannya fungsi pengawasan oleh DPRD dapat memberi kesempatan lebih besar bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.²²

Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap lembaga eksekutif dapat diartikan sebagai suatu proses atau rangkaian kegiatan pemantauan, pemeriksaan dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan publik yang dilaksanakan untuk menjamin agar semua kebijakan, program ataupun kegiatan

²¹ Manullang, M., *Dasar-Dasar Manajemen*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2004, hal. 173.

²² I Ketut Putra Erawan dan Victor Yasadhana, *Akuntabilitas Publik dan Fungsi Pengawasan DPRD*, Sekretariat Nasional ADEKSI Konrad Adenauer Stiftung – KAS, cetakan Pertama, 2004, hal. 6-7.

yang dilakukan oleh lembaga publik berjalan sesuai dengan aturan-aturan yang telah ditetapkan sebelumnya yaitu aturan-aturan standar dan nilai yang telah dibuat dan ditetapkan oleh DPRD bersama dengan lembaga-lembaga publik.

Sebagai mitra kerja pemerintah daerah dan berbagai lembaga publik lainnya, DPRD mempunyai tugas-tugas pengawasan yang bersifat khusus. Sebagai wakil rakyat di daerah, DPRD perlu peka dan tanggap terhadap proses manajemen tata pemerintahan di daerah. Di sini terlihat bahwa peran DPRD adalah pembangunan sebuah *early warning system* atau sistem penanda bahaya apabila terjadi kejanggalan atau penyimpangan dalam proses pengelolaan tata pemerintahan.²³

Dengan demikian, menjalankan fungsi pengawasan merupakan tugas dan kewenangan DPRD yang memiliki pijakan hukum kuat. Pengawasan DPRD meliputi hampir seluruh aktivitas utama dari lembaga tata pemerintahan di daerah. Cakupannya sangat luas, dari pelaksanaan peraturan daerah yang ditetapkan bersama oleh pemerintah daerah dengan DPRD sampai dengan kebijakan-kebijakan yang dihasilkan dan dijalankan oleh berbagai lembaga tata pemerintahan di daerah. Jadi, fungsi itu tidak hanya dilakukan oleh pemerintah daerah saja, melainkan juga oleh berbagai lembaga yang melaksanakan kebijakan publik.

II. Pembahasan

a. Fungsi Pengawasan DPRD dalam Tata Pemerintahan Daerah

Penyelenggaraan otonomi daerah, sebagaimana telah diamanatkan secara jelas di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, ditujukan untuk menata sistem pemerintahan daerah dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pelaksanaannya dilakukan dengan memberikan "keleluasaan kepada daerah" untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Dalam rangka melaksanakan amanat UUD 1945 tersebut, telah ditetapkan undang-undang tentang Pemerintahan daerah, yang dalam perjalanannya telah mengalami beberapa kali perubahan.

Dalam perkembangan selanjutnya, guna mengantisipasi berbagai tuntutan perubahan terhadap tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara,

²³Ibid. hal. 9.

sekaligus mengantisipasi berbagai tuntutan perubahan global, baik yang berasal dari dalam negeri maupun dari luar negeri, telah dikeluarkan UU nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah kemudian direvisi menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang dalam perkembangannya sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2006 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 3 Tahun 2005 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, posisi DPRD ditempatkan pada posisi yang sangat strategis dan menentukan dalam pelaksanaan otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.

Dengan fungsi, tugas, wewenang dan hak yang dimilikinya DPRD diharapkan mampu memainkan perannya secara optimal untuk mengontrol pelaksanaan peraturan daerah. Tujuannya adalah terwujudnya pemerintahan daerah yang efisien, bersih, berwibawa dan terbebas dari berbagai praktek yang berindikasi korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Menurut Mardiasmo²⁴ ada tiga aspek utama yang mendukung keberhasilan otonomi daerah, yaitu pengawasan, pengendalian, dan pemeriksaan. Ketiga hal tersebut pada dasarnya berbeda baik konsepsi maupun aplikasinya. Pengawasan mengacu pada tingkatan atau kegiatan yang dilakukan di luar 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. Pemeriksaan (*audit*) merupakan kegiatan oleh pihak yang memiliki independensi dan memiliki kompetensi profesional untuk memeriksa apakah hasil kinerja pemerintah daerah telah sesuai dengan standar atau kriteria yang ada.

Fungsi DPRD sebagai legislasi dan anggaran adalah merupakan pelaksanaan dari fungsi dimana menunjukkan bahwa DPRD adalah wakil rakyat, karena DPRD dalam membuat peraturan daerah harus menampung aspirasi rakyat dan wakilnya. Sehingga peraturan daerah yang dihasilkan seharusnya memihak kepada masyarakat atau kepentingan umum bukan untuk kepentingan

²⁴ Mardiasmo, Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah, Yogyakarta, 2002, hal 219.

golongan saja. Pengawasan DPRD juga dapat dirancang melalui pembentukan peraturan daerah, sehingga dalam pengawasan dapat dijalankan dengan baik.

Tugas dan wewenang DPRD melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah terdapat dalam Pasal 42 huruf c Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatakan: tugas dan wewenang DPRD melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya peraturan Kepala Daerah, APBD, Kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama Internasional di daerah.

Fungsi pengawasan peraturan daerah sangatlah penting yang memberikan kesempatan kepada DPRD untuk lebih aktif dan kreatif menyikapi berbagai kendala terhadap pelaksanaan perda. Melalui pengawasan dewan, eksekutif sebagai pelaksana kebijakan akan terhindar dari berbagai penyimpangan dan penyelewengan, dari hasil pengawasan dewan akan diambil tindakan penyempurnaan memperbaiki pelaksanaan kebijakan tersebut. Untuk menghindari berbagai kesalahan administratif dalam tata laksana birokrasi pemerintahan daerah tanpa mereka sadari dapat bermuara pada dugaan tindak pidana korupsi bagi pejabat publik yang menangani urusan publik tersebut, dengan adanya pengawasan DPRD akan dapat memberikan perlindungan yang cukup efektif terhadap eksekutif dalam menjalankan tata laksana birokrasi pemerintahan secara optimal .

DPRD melakukan pembaharuan tata pemerintahan mulai dari dalam dirinya sendiri. Sesuai dengan fungsi pengawasannya, DPRD melaksanakan pengawasan terhadap keseluruhan proses tata pemerintahan dan program-program pembangunan di daerah. Kewenangan DPRD dalam bidang pengawasan memang merupakan tantangan tersendiri dan memberikan peluang besar bagi DPRD untuk membuktikan kredibilitasnya di mata rakyat. Namun, kewenangan ini dapat dan mudah masuk pada jebakan politik yang dapat merugikan seluruh proses dalam tata pemerintahan, jika kepentingan-kepentingan politik mendikte pelaksanaannya. Pengawasan dapat menjadi alat politik dan bukan alat kedewanan dalam mengawasi keefektifan pelaksanaan kebijakan publik di daerah.

Sebagai salah satu lembaga publik paling penting di daerah, segala aktivitas DPRD harus terlaksana secara sistematis dan terencana, termasuk pelaksanaan suatu pengawasan yang sistimatis, langkah-langkah utamanya harus jelas dan logis. Tanpa langkah kerja yang sistimatis dan terencana, DPRD akan sulit melaksanakan fungsi pengawasan tersebut dengan lebih baik dan

optimal. Langkah-langkah yang sistematis juga akan meningkatkan kredibilitas dari lembaga perwakilan ini dalam mengawasi kinerja lembaga-lembaga publik serta berbagai kebijakan publik yang mereka laksanakan. Hal ini penting untuk ditekankan karena DPRD adalah wakil rakyat dan kepada lembaga-lembaga kerakyatan yang memberikan dukungan selama pemilihannya.

Fungsi pengawasan yang dilaksanakan oleh DPRD memang mempunyai bobot politik kebijakan lebih besar dibandingkan dengan bobot administratif,²⁵ yaitu pengawasan yang dilakukan oleh lembaga legislatif (DPRD) terhadap lembaga eksekutif (Kepala Daerah, Wakil Kepala Daerah beserta perangkat daerah) yang lebih bersifat kebijakan strategis dan bukan pengawasan teknis maupun administratif, sebab DPRD adalah lembaga politik seperti penggunaan anggaran yang telah dialokasikan disalah gunakan untuk hal-hal yang merugikan rakyat dan negara.

Betapapun demikian, DPRD tidak dapat secara serta merta menggunakan mekanisme pengawasan yang menjadi mandatnya untuk mencapai tujuan-tujuan politik parsial yang menjadi kepentingan pribadi dan partai politiknya. Dalam teori mandat²⁶ telah diungkapkan bahwa wakil di lihat sebagai penerima mandat untuk merealisasikan kekuasaan terwakil dalam proses kehidupan politik. Oleh karenanya wakil diharapkan selalu memberikan pandangan, bersikap dan bertindak sejalan dengan mandat dalam melaksanakan tugasnya. Pandangan wakil secara pribadi tidak diperkenankan digunakan dalam kapasitasnya sebagai wakil. Dengan demikian pelaksanaan pengawasan dengan orientasi seperti ini justru akan merugikan DPRD sendiri. Kerugian dapat terjadi baik karena hasil kerja yang tidak maksimal atau pun karena hasil itu tidak mendapatkan dukungan politik dari masyarakat luas.

Untuk itu dalam kerangka menuju pemerintahan yang baik (*good governance*), sebaiknya DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasan lebih dioptimalkan untuk mendorong Pemerintah Daerah (eksekutif) dapat melaksanakan kinerjanya dengan baik. DPRD menjalankan fungsi pengawasannya terhadap pemerintah daerah (eksekutif) agar dalam menjalankan roda pemerintahannya selalu sesuai dengan aspirasi masyarakat, serta terciptanya tata pemerintahan yg baik (*good governance*), bukan sebaliknya merusak dan mengondisikan eksekutif untuk melakukan penyimpangan-penyimpangan terhadap aturan-aturan yang berlaku, melakukan kolusi/

²⁵ Arbi Sanit, op. cit., hal. 37-38.

²⁶ *Ibid.*, hal 37.

penyelewengan-penyelewengan dalam pembuatan anggaran agar menguntungkan kelompoknya/partainya.

b. Mekanisme dan Faktor-faktor Keberhasilan dalam Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD

Pengawasan merupakan fungsi yang paling intensif dilakukan DPRD di berbagai daerah. Ini sesuai dengan penekanan yang sering lebih besar terhadap orientasi politik oleh anggota dan alat kelengkapan DPRD. Menurut Miriam Budiadjo, lembaga perwakilan di Indonesia memiliki fungsi legislatif atau pembuat peraturan perundang-undangan dan fungsi kontrol yaitu melakukan pengawasan dan kontrol (melalui pertanyaan, interpelasi, angket dan mosi).²⁷ Cara pandang ini tidak dapat diterapkan begitu saja pada perkembangan legislatif di Indonesia dewasa ini.

Sebagian besar fungsi pengawasan DPRD mengacu pada UU. 32 Tahun 2004, berbagai PP dan Tata Tertib yang menyimpulkan bahwa, pengawasan oleh DPRD pada dasarnya memenuhi rincian fungsional yang berlaku secara umum.²⁸ Sedangkan dalam Pasal 49 huruf c PP 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD menegaskan bahwa komisi mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan APBD sesuai dengan ruang lingkup tugas komisi. Secara umum dapat dikatakan bahwa pengawasan oleh DPRD adalah tugas yang dilaksanakan oleh komisi untuk me-review, mempelajari dan mengevaluasi secara kontinyu beberapa aspek sebagai berikut:

Pertama, pengawasan DPRD pada hakekatnya adalah menilai efektivitas penerapan peraturan daerah yang dilaksanakan oleh kepala daerah. Pengawasan ini meninjau apakah pemerintah daerah sudah menyusun dan melaksanakan berbagai kebijakan sebagaimana diamanatkan di dalam peraturan daerah.

Kedua, pengawasan yang dilakukan terhadap pelaksanaan program-program pemerintahan daerah sebagai bentuk implementasi dari peraturan kepala daerah.

²⁷ Lihat lebih lanjut dalam Miriam Budiardjo, *op.cit*, hal. 182-186.

²⁸ Socorro L. Reyes, "Strengthening the Oversight Function of the Legislative", *Working Paper* yang disajikan dalam Konferensi Internasional pengembangan kapasitas legislatif di Brussels, April 2002, dalam Agung Djojosekarto, *Dinamika dan Kapasitas DPRD dalam Tata Pemerintahan Demokratis*, Yayasan Konrad Adenauer, Jakarta, 2004, hal. 223.

Ketiga, pengawasan juga dilakukan terhadap perencanaan dan penggunaan anggaran yang dipergunakan oleh pemda. Pengawasan DPRD juga dilakukan terhadap lembaga-lembaga dan pelaksanaan berbagai kegiatan lain di tingkat daerah, terutama jika mereka terkait dengan pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain, termasuk pendayagunaan sumberdaya keuangan negara. Yang masuk dalam kategori ini adalah pengawasan terhadap pelaksanaan Keputusan Kepala Daerah dan pelaksanaan APBD.

Keempat, pengawasan terhadap kondisi atau keadaan yang mengindikasikan perlunya legislasi tambahan atau legislasi baru.

Kelima, pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD dalam rangka pembentukan tata pemerintahan yang bersih (*clean government*).²⁹

Fungsi pengawasan oleh DPRD penting untuk membangun sistem akuntabilitas terhadap rakyat di daerah. Jadi, fungsi itu bukan hanya merupakan tugas dan kewenangan DPRD untuk menilai apakah pihak eksekutif telah menjalankan aktivitasnya sesuai rencana yang telah ditetapkan sebelumnya. Hasil dari pengawasan juga dapat menjadi ukuran seberapa jauh anggota-anggota DPRD dapat menjalankan mandat yang diberikan para pemilihnya untuk menjamin terwujudnya akuntabilitas pemerintahan dan pembangunan di daerah. Pengawasan yang efektif oleh DPRD akan memberi kesempatan lebih besar bagi rakyat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan tata pemerintahan.

Adapun faktor-faktor yang mendukung agar fungsi pengawasan DPRD terlaksana secara optimal bagi terwujudnya tata pemerintahan daerah yang baik adalah:

Pertama, faktor kelembagaan. Secara kelembagaan, pemisahan kewenangan antara lembaga legislatif dan pemerintah daerah perlu dibentuk berdasarkan prinsip kesetaraan dan kemandirian.

Kedua, adalah faktor struktural dari tata pemerintahan secara keseluruhan.

Ketiga adalah sistem komisi yang berfungsi dengan baik. Komisi-komisi perlu diperkuat agar mampu melaksanakan fungsi pengawasan sebagaimana ditentukan dalam Tata Tertib dan Kode Etik DPRD.³⁰

²⁹ Ibid., hal. 237-238.

³⁰ Ibid.

Selain ketiga faktor di atas, ada *faktor keempat* yang merupakan faktor yang penting dan tidak dapat dilupakan, yaitu faktor sistem pendukung berupa Sekretariat DPRD. Dukungan Sekretariat DPRD merupakan instrumen kelembagaan yang sangat penting bagi DPRD agar dapat melaksanakan semua fungsi dan tugasnya secara efisien dan efektif.³¹ DPRD sesungguhnya berharap dukungan Sekretariat DPRD bersama dengan stafnya akan mampu meningkatkan citra parlemen di mata publik. Utamanya, yang berkaitan dengan transparansi dan penyebarluasan kerja-kerja politik sehingga ada informasi yang proporsional yang objektif terhadap kinerja parlemen.

Berbagai pertimbangan tersebut akan memungkinkan DPRD memantapkan kualitas kepemimpinan yang diperlukan dalam rangkaian pengawasan. Mandat dan lingkup kewenangan yang diberikan pada DPRD melakukan pengawasan terhadap kinerja pemerintah daerah telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 18 ayat (1) huruf (f). Selain itu, Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pasal 15 menyiratkan kemungkinan pihak-pihak terkait diluar DPRD untuk dilibatkan dalam fungsi pengawasan. Pada ayat (1) huruf (d) dan (f) dari Keppres itu disebutkan peluang pihak-pihak terkait lainnya diluar DPRD untuk melibatkan dalam fungsi pengawasan melalui rapat dengar pendapat atau kunjungan kerja yang dilakukan DPRD. Sementara ayat (2) pasal yang sama, secara eksplisit dinyatakan kemungkinan perlibatan pihak-pihak terkait lainnya dalam fungsi pengawasan DPRD.

Undang-undang No 27 Tahun 2009 tentang DPR, DPD dan DPRD (UU tentang MD3), khususnya pada Bab VII, Bagian Kedua dan Bagian Ketiga Pasal 396 dan Pasal 398 ayat (1) tentang Sistem Pendukung DPRD, mengenai sekretariat dijelaskan lembaga sekretariat DPRD dibentuk untuk membantu kelancaran pelaksanaan tugas DPRD yang susunan organisasi dan tata kerjanya yang ditetapkan dengan peraturan daerah Provinsi/Kabupaten/kota sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Begitu pula dalam Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 123 ayat 3 disebutkan Sekretariat Dewan mempunyai tugas di antaranya: (a). menyelenggarakan administrasi kesekretariatan DPRD; (b) menyelenggarakan administrasi keuangan DPRD; (c). mendukung pelaksanaan

³¹ Lihat lebih lanjut dalam Ibid., hal. 245.

tugas dan fungsi DPRD; dan (d) menyediakan dan mengoordinasi tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.

Dengan demikian, penguasaan sistemik tentang keparlemenan di daerah oleh sekretariat merupakan elemen penting dalam menjaga kesinambungan kelembagaan. Hal ini sangat diperlukan, tidak hanya untuk menjaga kesesuaian pelayanan, tetapi juga untuk mempertahankan seluruh tatanan dasar yang telah disepakati pada periode sebelumnya. Atau, jika tatanan tertentu akan diubah atau disesuaikan, maka sekretariat dapat memberikan acuan-acuan yang diperlukan dalam pembahasan-pembahasan politik dalam sidang-sidang Dewan.

Sekretariat DPRD diharuskan dapat mendampingi dan memfasilitasi dialog-dialog politik antara DPRD dengan konsistuen atau masyarakat luas. Sekretariat juga sering menjadi *back-up* dalam pengelolaan aspirasi dan protes politik yang terarah pada DPRD. Dengan demikian sekretariat perlu mengetahui apakah aspirasi atau protes tertentu memang tepat untuk disasarkan ke DPRD atau sebenarnya merupakan kewenangan dari organisasi pemerintah yang lain. Berbagai pengalaman menunjukkan bahwa DPRD harus menampung semua bentuk aspirasi dan protes, walaupun di luar kewenangan dan mandatnya sebagai sekretariat.

Sedangkan dalam Pasal 293 dan 344 UU 27 Tahun 2009 tentang MD3 menegaskan bahwa DPRD provinsi/kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang: melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi/kabupaten/kota. Hal ini merupakan suatu penegasan bahwa tugas dan wewenang DPRD adalah melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi/kabupaten/kota.

Dari penjelasan pasal demi pasal serta ayat demi ayat tersebut di atas dapat dipahami bahwa fungsi dan kewenangan pengawasan itu melekat pada DPRD sebagai sebuah lembaga/institusi dan bukan pada anggota DPRD secara perorangan. Artinya bila DPRD ingin menjalankan fungsi dan kewenangan di bidang pengawasan, mestinya dilakukan melalui alat kelengkapan DPRD yang ada, baik yang bersifat tetap seperti komisi-komisi dan badan anggaran, maupun yang bersifat sementara seperti panitia khusus (*pansus*), itupun sepanjang tatacara pelaksanaan ketentuan (baik itu berupa penentuan agenda pengawasan, persiapan lembaga-lembaga terkait, langkah-langkah pelaksanaan kegiatan penyusunan laporan, rekomendasi, rumusan tindak lanjut dan lain-lainnya) diatur

dalam Tata Tertib DPRD. Pengawasan yang tak mengacu pada peraturan perundang-undangan serta prosedur yang telah dibakukan oleh lembaga semisal Tata Tertib DPRD atau Keputusan DPRD lainnya, tidak akan memberi hasil (baik berupa rekomendasi, koreksi, penghentian/pembatalan, dan tindak lanjut secara hukum) yang efektif, dan tidak lebih hanya pendapat pribadi yang tidak dapat dipertanggung jawabkan secara kelembagaan.

Oleh karena itu *rule of law* maupun *rule of game* dalam melaksanakan fungsi dan kewenangan di bidang pengawasan serta standar akuntabilitas yang baku harus diutamakan untuk menghindarkan diri dari politisasi fungsi pengawasan. Tanpa memperhatikan aspek-aspek tersebut, pengawasan DPRD mustahil mampu memperbaiki kinerja pemerintah daerah, melainkan hanya sekedar sensasi dan permainan politik yang tidak menutup kemungkinan tergelincir ke dalam pembunuhan karakter terhadap mitra yang menjadi obyek pengawasannya.

Dengan demikian langkah yang paling mendasar untuk menguatkan fungsi pengawasan adalah: *pertama*, merumuskan batasan tentang lingkup kerja dan prioritas pengawasan. *Kedua*, merumuskan standar akuntabilitas yang baku dalam pengawasan yang dapat diterima oleh lembaga yang menjadi sasaran dan mitra pengawasannya. Dengan memiliki dan memahami standar akuntabilitas yang baku, DPRD akan dapat menghindarkan diri dari politisasi fungsi pengawasan dan terhindar dari dampak negatif yang mungkin ditimbulkannya. *Ketiga*, rumusan standar atau ukuran yang jelas untuk menentukan sebuah kebijakan publik dikatakan berhasil, gagal atau menyimpang dari SKPD yang telah ditetapkan; dan *keempat*, merumuskan rekomendasi serta tindak lanjut dari hasil pengawasan, baik itu pada tingkat kebijakan, proyek, atau kasus-kasus tertentu.³² Semua itu harus dirumuskan dalam Tata Tertib DPRD, sehingga alat kelengkapan dewan yang akan melakukan fungsi pengawasan punya satu pemahaman meskipun berasal dari fraksi yang berbeda-beda tetapi mempunyai satu tujuan yaitu menyelenggarakan pemerintahan daerah sesuai dengan peraturan dan ketentuan yang berlaku demi mensejahterakan rakyat di daerah.

Dari paparan di atas menunjukkan bahwa pelaksanaan fungsi dan tugas pengawasan DPRD mempunyai kerangka dasar yang jelas. Mungkin hanya penekanannya saja yang berbeda-beda antar DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota,

³² Dikutip dari artikel tentang "Efektivitas Fungsi Pengawasan DPRD dalam Pembangunan Daerah", <http://www.radarsulteng.com/berita/index.asp?Berita=Opini&id=64664>, diakses tanggal 29 Juli 2010. <http://www.radarsulteng.com/berita/index.asp?Berita=Opini&id=64664>

tetapi semuanya telah diatur dalam Tata Tertib dan perundang-undangan yang berlaku. Permasalahan yang seringkali terjadi karena pelaksanaan fungsi pengawasan tidak sesuai dengan ketentuan Pemerintah Pusat atau yang dibuat sendiri oleh DPRD.

c. Kemitraan DPRD dengan Pihak Pemerintah (Eksekutif)

Pilkada langsung telah memberikan warna yang berbeda terhadap pola hubungan kerja (DPRD) dengan pemerintah daerah disebabkan adanya perubahan yang mendasar pada sistem pemilihan dan pertanggungjawaban seorang kepala daerah. Dengan diberlakukannya Undang-Undang nomer 12 Tahun 2008 revisi dari Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, kepala daerah tidak lagi dipilih dan juga tidak bertanggung jawab kepada DPRD, tetapi dipilih secara langsung oleh rakyat, serta pertanggungjawaban diberikan kepada pemerintah dan publik. Berbeda dengan Undang-Undang 22 Tahun 1999 yang memberikan kewenangan yang sangat besar kepada DPRD untuk menentukan nasib seorang kepala daerah dalam perjalanan kariernya.

Kewenangan besar yang dimiliki DPRD pada masa 1999-2004 tidak dapat dimanfaatkan dengan baik, bahkan menimbulkan banyak masalah yang berkepanjangan, hingga saat ini masih banyak kasus diungkap pihak penegak hukum berkaitan dengan dugaan penyalahgunaan wewenang (contoh kasus Anggota DPRD Sragen-Jawa Tengah dan Indragiri Hulu menggunakan/ menyelewengkan APBD untuk kepentingan pribadi). Semangat otonomi daerah yang dikembangkan Undang-Undang No 22 Tahun 1999 hanya berusia tiga tahun saja. Pengalaman yang kurang baik tersebut menjadi pendorong lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang penekanannya mengarah kepada pilkada langsung, yang titik berat pertanggungjawaban kepala daerah tampaknya ditarik kembali ke pusat. Selain itu Pasal 27 ayat 2 Undang-Undang 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa pertanggungjawaban tersebut hanya sebatas menginformasikan saja. Sejauh mana respons masyarakat mempengaruhi kinerja dan karier kepala daerah, belum ada kejelasan.

Kenyataan seperti ini, berimbas pada pola hubungan yang terjadi antara DPRD dengan kepala daerah. Pasal 19 ayat 2 undang-undang ini mengatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD, kemudian pada Pasal 40 ditegaskan bahwa DPRD berkedudukan sebagai unsur pemerintahan daerah, yang bersama-sama dengan kepala daerah membentuk dan membahas Perda dan APBD (Pasal 42 ayat 1 huruf a dan b)

Melihat konteks seperti ini, maka pola hubungan yang dikembangkan adalah "partnership".³³

Dalam pola hubungan seperti ini, DPRD tidak dapat menjatuhkan kepala daerah, dan sebaliknya kepala daerah tidak memiliki akses untuk membubarkan DPRD. Hubungan kemitraan pada realisasinya tidak hanya didasarkan pada peraturan-peraturan perundangan semata akan tetapi juga mengacu pada nilai dan budaya yang berkembang dalam masyarakat lokal, sehingga dapat dijalin hubungan yang harmonis, saling menghargai, menghormati dan transparan tanpa harus mengorbankan sikap kritis dan sensitif dari DPRD. Pengalaman yang lalu dapat diambil sebagai pelajaran, hubungan kemitraan yang kebablasan, khususnya dalam hal penyusunan APBD yang terkesan mengedepankan kepentingan pribadi atau kelompok harus dihindarkan. Ada harapan dengan Undang-Undang 32 Tahun 2004 dikembangkan sikap kemitraan dengan dikawal oleh penegakkan hukum terhadap praktek-praktek KKN di daerah.

Model hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa di antara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Pengawasan yang dilakukan DPRD adalah pengawasan politik bukan pengawasan teknis. Untuk itu DPRD dilengkapi dengan beberapa hak, antara lain hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat.³⁴ Dengan hak interpelasi maka DPRD dapat meminta keterangan dari kepala daerah tentang kebijakan yang meresahkan dan berdampak luas pada kehidupan masyarakat. Hak angket dilakukan untuk menyelidiki kebijakan tertentu dari kepala daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat

³³ Dikutip dari Riswanda, loc. cit. <http://patawari.wordpress.com/2009/05/13/hubungan-eksekutif-legislatif-dalam-proses-ranperda/>

³⁴ UU Nomor 22 Tahun 2009 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD Pasal 298 ayat (1), huruf a, b, dan c.

dan diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan hak menyatakan pendapat fungsinya berbeda dengan mosi tidak percaya, karena tidak dapat menjatuhkan kepala daerah, tetapi hanya berupa pengusulan pemberhentian kepala daerah kepada presiden. Bisa jadi kepala daerah yang bermasalah di tingkat lokal, akan tetapi karena kemampuannya melobi pemerintah di Jakarta (di pusat), yang bersangkutan dapat terus bertahan. Dalam hal seperti ini maka nampak sistem sentralistis kembali berperan.

Fungsi pengawasan DPRD perlu terus dikembangkan baik model maupun pelaksanaannya, karena dengan keberhasilan fungsi ini akan memberikan kredibilitas yang tinggi kepada DPRD. Dapat dipikirkan pula apakah pengawasan akan masuk pada soal-soal administratif, seperti mengawasi proyek-proyek pembangunan atau pengawasan terhadap Daftar Anggaran Satuan Kerja (DASK) yang merupakan kompetensi Bawasda, atau paling tidak DPRD memiliki akses kepada hasil pengawasan Bawasda, tetapi hal inipun harus dipertimbangkan dengan baik, mengingat Bawasda selama ini merupakan bagian dari Satuan Pengawasan Internal (SPI) yang *user*-nya adalah kepala daerah. Sekiranya upaya-upaya penguatan fungsi legislatif tersebut dapat dilaksanakan dengan konsisten dan terprogram, dapat diharapkan adanya peningkatan *performance* DPRD. Kedepan hal ini merupakan tuntutan mengingat Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menempatkan DPRD dan kepala daerah sebagai dua unsur pemerintahan daerah yang memiliki hubungan kemitraan yang menuntut adanya kesejajaran dalam kualitas kerja.

Kepeloporan oleh lembaga-lembaga pemerintahan seperti DPRD sangatlah penting dalam perwujudan tata pemerintahan yang baik, terutama selama fase transformasi serta transisi politik dan pemerintahan. Hal ini dikehendaki karena lembaga-lembaga itu mempunyai posisi dan kewenangan untuk segera menetapkan nilai-nilai dasar, yang seringkali dinamakan *codes of conduct*,³⁵ yang amat diperlukan untuk merumuskan berbagai program pembaharuan dalam administrasi dan pelayanan publik. Dengan nilai-nilai tersebut, berbagai keberhasilan dalam perbaikan tata pemerintahan yang diupayakan DPRD kini mulai terlihat.

Terwujudnya pemerintahan daerah yang baik tidak lepas dari optimalisasi peran DPRD dalam menjalankan tugasnya. Akuntabilitas tugas yang merupakan amanat rakyat sangat ditentukan oleh tingkat kapabilitas yang dimiliki oleh setiap anggota DPRD. Bagaimana suatu kebijakan pemerintahan

³⁵ Ulbert Silalahi, *op.cit.*, hal. 76.

memiliki nilai yang aspiratif bagi masyarakat bila tidak ada keseimbangan kemampuan/kapabilitas dalam perencanaan dan implementasi program antara eksekutif dan legislatif. Di akui atau tidak, dinamika saat ini inisiatif dalam menghasilkan berbagai program kebijakan masih didominasi oleh eksekutif. Kini sudah saatnya ada kesetaraan dalam kesetimbangan inisiatif dalam penyusunan kebijakan antara DPRD dan pemerintah daerah.

Inisiatif dari DPRD dan pemerintah daerah propinsi, kota dan kabupaten untuk melembagakan *good governance* perlu didukung. Lembaga-lembaga tata pemerintahan di daerah tampaknya sangat tanggap terhadap tuntutan pembaharuan itu. Upaya-upaya dan gejala-gejala yang banyak terjadi menunjukkan bahwa para agen perubahan dari DPRD, pemerintah daerah, organisasi masyarakat sipil dan media massa di daerah terbukti lebih siap untuk melakukan reformasi tata pemerintahan. Proses politik di daerah secara nyata melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan dan partisipasi politik.

Upaya untuk menerapkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik tetap tidak mudah, DPRD tidak dapat melepaskan keterkaitan struktural dan fungsionalnya dengan pemerintah daerah dan pelaku-pelaku lain. DPRD seringkali diharuskan untuk mempertimbangkan aktor-aktor lain ketika ia hendak menerapkan satu prinsip tertentu dari tata pemerintahan yang baik. Di lingkup daerah, semua aktor tata pemerintahan bahkan semakin beragam. Berat dan kompleksnya upaya penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan tersebut seharusnya tidak menyurutkan semangat dari DPRD dan pemerintah daerah.

Dengan demikian dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis, berbagai upaya yang dilakukan DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasan harus optimal dan harus mencerminkan prinsip pemerintahan dari, untuk dan oleh rakyat. Rakyat dalam hal ini lebih luas daripada konstituen atau pemilih. Rakyat diartikan sebagai lembaga yang mencakup semua kekuatan sosial, ekonomi dan politik yang ikut serta dalam pelaksanaan kebijakan pemerintahan dan pembangunan daerah. Oleh karenanya, tidak ada alasan untuk tidak melibatkan rakyat dalam pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPRD. Dengan kata lain, rakyatlah yang menentukan sejauh mana proses politik tertentu dan pelaksanaan kebijakan publik tertentu selaras dengan kepentingan dan keinginan rakyat. Partisipasi rakyat dalam pengawasan juga akan memungkinkan DPRD mencermati kompleksitas proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.

III. Kesimpulan dan Rekomendasi

a. Kesimpulan

Secara normatif DPRD sebagai lembaga legislatif daerah dengan kedudukan dan kewenangannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 khususnya di bidang pengawasan terhadap pelaksanaan pemerintahan daerah perlu dilaksanakan secara optimal. Sehingga apa yang diinginkan oleh masyarakat dalam rangka terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan *good governance* di era otonomi daerah dapat diwujudkan. Sehingga dalam penyelenggaraan tata pemerintahan daerah tentunya harus dibarengi dengan proses pengawasan oleh DPRD dan juga pelaku pemerintahan. Fungsi pengawasan yang dilakukan DPRD merupakan penilaian terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan daerah yang dijalankan oleh Pemerintah Daerah.

Untuk itu dalam kerangka menuju pemerintahan yang baik (*good governance*), sebaiknya DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasan lebih dioptimalkan untuk mendorong Pemerintah Daerah (eksekutif) dapat melaksanakan kinerjanya dengan baik. DPRD menjalankan fungsi pengawasannya terhadap pemerintah daerah (eksekutif) agar dalam menjalankan roda pemerintahannya selalu sesuai dengan aspirasi masyarakat, serta terciptanya tata pemerintahan yang baik (*good governance*), bukan sebaliknya merusak dan mengkondisikan eksekutif untuk melakukan penyimpangan-penyimpangan terhadap aturan-aturan yang berlaku, melakukan kolusi/ penyelewengan-penyelewengan dalam pembuatan anggaran agar menguntungkan kelompoknya/partainya.

Adapun langkah-langkah yang paling mendasar untuk menguatkan fungsi pengawasan adalah: *pertama*, merumuskan batasan tentang lingkup kerja dan prioritas pengawasan. *Kedua*, merumuskan standar akuntabilitas yang baku dalam pengawasan yang dapat diterima oleh lembaga yang menjadi sasaran dan mitra pengawasannya. Dengan memiliki dan memahami standar akuntabilitas yang baku, DPRD akan dapat menghindarkan diri dari politisasi fungsi pengawasan dan terhindar dari dampak negatif yang mungkin ditimbulkannya.

Ketiga, rumusan standar atau ukuran yang jelas untuk menentukan sebuah kebijakan publik dikatakan berhasil, gagal atau menyimpang dari RKPD yang telah ditetapkan; dan *keempat*, merumuskan rekomendasi serta tindak lanjut dari hasil pengawasan, baik itu pada tingkat kebijakan, proyek, atau kasus-kasus tertentu. Semua itu harus dirumuskan dalam Tata Tertib DPRD, sehingga

alat kelengkapan dewan yang akan melakukan fungsi pengawasan punya satu pemahaman meskipun berasal dari fraksi yang berbeda-beda tetapi mempunyai satu tujuan yaitu menyelenggarakan pemerintahan daerah sesuai dengan peraturan dan ketentuan yang berlaku demi menyejahterakan rakyat di daerah.

Model hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa di antara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Peran serta sekretariat sebagai pendukung kinerja DPRD sangat diperlukan karena untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota, secara efisien dan efektif. DPRD sesungguhnya berharap dukungan Sekretariat DPRD bersama dengan stafnya akan mampu meningkatkan citra parlemen di mata publik.

b. Rekomendasi

Berdasarkan hasil kesimpulan tersebut di atas, maka penulis memberikan beberapa rekomendasi yaitu :

Pertama, agar fungsi pengawasan DPRD berjalan secara optimal maka DPRD harus melibatkan masyarakat karena proses politik di daerah secara nyata melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan dan partisipasi politik rakyat diartikan sebagai lembaga yang mencakup semua kekuatan sosial, ekonomi dan politik yang ikut serta dalam pelaksanaan kebijakan pemerintahan dan pembangunan daerah.

Kedua, sebaiknya DPRD menjalin hubungan yang relevan dengan pelaku tata pemerintahan daerah sesuai dengan prosedur dan hukum yang berlaku, bukan sebaliknya merusak dan mengondisikan eksekutif untuk melakukan penyimpangan-penyimpangan terhadap aturan-aturan yang berlaku, melakukan kolusi/penyelewengan-penyelewengan dalam pembuatan anggaran agar menguntungkan kelompoknya/partainya.

Ketiga, alat kelengkapan DPRD juga perlu mendapatkan dukungan pelayanan teknis dari sekretariat DPRD, agar fungsi dan tugas pengawasan dapat dilaksanakan dengan baik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku

- Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 1985.
- Bintan Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988.
- B.N. Marbun, SH., *DPRD dan Otonomi Daerah (Setelah Amandemen UUD 1945 dan UU OTDA 2004)*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005.
- Djojosoekarto, Agung, *Dinamika dan Kapasitas DPRD dalam Tata Pemerintahan Demokratis*, Yayasan Konrad Adenauer, Jakarta, 2004.
- Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000.
- Erawan, Putra, Ketut, I dan Yasadhana, Victor, *Akuntabilitas Publik dan Fungsi Pengawasan DPRD*, Sekretariat Nasional ADEKSI Konrad Adenauer Stiftung – KAS, cetakan Pertama, Jakarta, 2004.
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, ANDI, Yogyakarta, 2002.
- Manan, Bagir, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta, 2000.
- Maleong, Lexy J., *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Penerbit Remadja Rosda Karya, Bandung, 1997.
- Manullang, M., *Dasar-Dasar Manajemen*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2004.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta, 1991.
- Moechtar Mas'oeed dan Collin McAndrews (eds), *Perbandingan Sistem Politik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1987.
- Napitupulu. Paimin, *Menuju Pemerintahan Perwakilan*, Penerbit PT. Alumni, Bandung, 2007.
- Riswandha Imawan, *Fungsi Perwakilan, Pembentukan Legitimasi dan Pengambilan Keputusan*, hand out mata kuliah Sistem Politik dan Pemerintahan RI, MAP UGM, Yogyakarta, 2000.
- Sujamto, *Norma dan Etika Pengawasan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1999.
- Widodo, Joko, *Good Governance, Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi*, Insan Cendekia, Surabaya, 2001.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sekretariat Jenderal MPR-RI, Jakarta, 2006.

Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Keputusan Presiden Republik Indonesia (Keppres) Nomor 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Internet (Karya non-Individual)

"Efektivitas Fungsi Pengawasan DPRD dalam Pembangunan Daerah", <http://www.radarsulteng.com/berita/index.asp?Berita=Opini&id=64664>, diakses pada tanggal 29 Juli 2010.

"Hubungan Eksekutif dan Legislatif dalam proses raperda", <http://patawari.wordpress.com/2009/05/13/hubungan-eksekutif-legislatif-dalam-proses-ranperda/>, diakses pada tanggal 25 Juli 2010.