

FUNGSI PENGAWASAN DPRD DALAM MEWUJUDKAN TATA KELOLA PEMERINTAHAN YANG BAIK

Aminudin

Aminudin@gmail.com

(Mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Tadulako)

Abstract

The thesis was based 2 issues, i.e.: 1). How the relationship between local legislative functional and good governance is, and 2) What are the steps to enhance the local legislative functional control to assure good governance. The thesis was to identify the relationship between the legislative functional control and good governance and what steps to enhance the local legislative functional control were assure good governance. It was a normative research, also called legal normative research, of its own kind (sui generis). It normatively adopted scientific research procedures to search for truths based on scientific legal logics. In order to answer the research questions, it adopted law and regulation approach and conceptual approach. With reference to the results of the research, it was concluded: 1) A functional control is an important part in the process of good governance. In absence of the functional control, the power would be exercised subjectively and based on the individual interpretation of the power maker. A stricter functional control by the local legislatives would certainly bring positive impacts to the quality of good governance in local governments in terms of planning, execution and accountability. Accordingly, a functional control would significantly encourage good governance. 2) An effectively stricter legislative functional control would be realized through restrictions on regulation related with local legislative function. The local legislative functional control would be enhanced through better quality of human resources in the local legislatives. The performance of enhanced quality would be measurable based on the extend of roles of the local legislative in controlling regents/mayor;

Keywords: Control, Good Governance, Function Enhanced.

Optimalisasi pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah selain untuk mewujudkan cita-cita otonomi daerah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, juga untuk mencegah agar tidak terjadi penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang. Lord Acton menyatakan, bahwa manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya (*power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*). Dalam istilah ilmu hukum tata negara, penyalahgunaan kekuasaan oleh pemerintah ini disebut dengan *onrechtmatige over heidsdaad*.

Penyalahgunaan kekuasaan oleh pemerintah dalam kerangka otonomi daerah tidak dapat dihindari maka untuk mencegah terjadinya penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka perlu adanya lembaga yang melakukan tugas dan fungsi pengawasan terhadap lembaga pemerintahan yang dalam hal ini dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (untuk selanjutnya akan ditulis DPRD).

Kehadiran DPRD dalam sebuah negara demokrasi bukanlah untuk mengurangi kewenangan dari pada eksekutif tetapi harus dipandang sebagai upaya untuk lebih terjaminnya kepentingan rakyat dalam seluruh kebijakan pemerintah daerah. Dalam perkembangan fungsi DPRD di Indonesia

telah mengalami pasang surut seiring dengan dinamika ketatanegaraan. Namun tidak jarang terjadi bahwa fungsi dan kewenangan DPRD tersebut tidak dapat terwujud yang akhirnya berujung pada penurunan citra terhadap DPRD tersebut. Sebab DPRD bukanlah lembaga teknis yang menjalankan peraturan, melainkan melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah, anggaran dan kebijakan pemerintah daerah.

Pengawasan merupakan salah satu fungsi utama yang melekat pada DPRD selain fungsi legislasi dan anggaran. Seyogyanya aspirasi masyarakat dalam bidang pengawasan, secara melembaga sudah terwakili melalui wakil-wakilnya yang duduk di DPRD. Fungsi pengawasan ini diharapkan bisa berjalan efektif sesuai harapan masyarakat, peraturan dan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan DPRD bertujuan untuk menjamin agar pemerintah daerah menjalankan programnya sesuai dengan rencana dan ketentuan perundangan yang berlaku.

Fungsi pengawasan DPRD lebih bersifat pengawasan politik dan kebijakan, bukan pengawasan teknis fungsional. DPRD pada hakekatnya merupakan organ pemerintahan di tingkat lokal yang mengemban harapan rakyat untuk berperan sebagai representasi dan agenda kepentingan rakyat melalui proses perumusan kebijakan dan pengawasan terhadap pemerintah daerah. Hak angket merupakan salah satu bentuk fungsi pengawasan DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan Kepala Daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Pengawasan DPRD bertujuan untuk mengembangkan kehidupan demokrasi, menjamin keterwakilan rakyat dan daerah dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya serta mengembangkan mekanisme *checks and balances* antara DPRD dan eksekutif demi mewujudkan

keadilan dan kesejahteraan rakyat. Konsep dasar pengawasan DPRD meliputi pemahaman tentang arti penting pengawasan, syarat pengawasan yang efektif, ruang lingkup dan proses pengawasan. Dalam tata pemerintahan yang baik, pengawasan berperan memberikan informasi sedini mungkin sebagai bagian dari peringatan dini (*early warning system*) bagi pemerintah daerah. Pengawasan akan memberi umpan balik untuk perbaikan pengelolaan pembangunan, sehingga tidak keluar dari jalur/tahapan dan tujuan yang ditetapkan, agar aktivitas pengelolaan dapat mencapai tujuan dan sasaran secara efektif dan efisien.

DPRD berfungsi sebagai lembaga pengawasan politik. DPRD sebagai struktur politik akan mewujudkan pola berlaku sebagai wahana melaksanakan demokrasi sesuai dengan tugasnya, salah satunya melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Salah satu paradigma yang berkembang adalah akuntabilitas pemerintah daerah merupakan perwujudan kewajiban pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalannya.

Konsep ini didasarkan pada tanggungjawab pemerintah atas pelaksanaan kewenangannya. Dengan demikian, akuntabilitas atas lembaga pemerintahan daerah yang melibatkan DPRD sebagai lembaga perwakilan dan aspirasi rakyat, akan melihat atau menjalankan fungsi pengawasannya terhadap akuntabilitas kinerja eksekutif dalam hal pelayanan publik, umum dan pembangunan termasuk peningkatan kompetensi institusi dan kompetensi aparatur.

Pengawasan semestinya merupakan salah satu fungsi yang paling intensif yang dapat dilakukan lembaga DPRD. Fungsi pengawasan yang dijalankan DPRD dalam konteks sebagai lembaga politik merupakan bentuk pengawasan politik yang lebih bersifat strategis dan bukan pengawasan teknis administrasi. Ini menunjukkan bahwa fungsi pengawasan yang diemban DPRD dalam

tataran pengendalian kebijakan guna menciptakan *check and balances*. Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD kepada eksekutif substansinya adalah mengarah pada pengawasan politik atau kebijakan. Sementara itu pengawasan administrasi dilakukan oleh lembaga yang dibentuk oleh negara/ pemerintah yakni Badan Pengawasan Keuangan (BPK), dan Lembaga Pengawasan Fungsional lainnya (BPKP, Irjen pada Kementerian/Lembaga Non Departemen, Badan Pengawasan Daerah (Bawasda) di Propinsi dan Kabupaten/Kota).

DPRD berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD adalah mitra sejajar dengan pemerintah daerah. DPRD dalam melaksanakan tugasnya, dibekali dengan` tiga fungsi, yaitu fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. DPRD, sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah mempunyai peran yang penting dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Peran tersebut, diwujudkan dalam tiga fungsi, yaitu legislasi, anggaran dan pengawasan. Namun, dalam pelaksanaan ketiga fungsi tersebut, DPRD masih mengalami hambatan, sehingga fungsi DPRD perlu dioptimalkan.

Anggota DPRD yang terpilih, pada kenyataannya belum optimal melakukan fungsi pengawasan. Penyebabnya karena sistem partai yang terpusat membuat anggota DPRD menjadi lebih berpihak kepada partai sebagai sumber legitimasi daripada berpihak pada pemilih dan masyarakat. Selain itu, anggota DPRD sering memilah-milah bidang pengawasan.

Fungsi pengawasan DPRD adalah pengawasan politik dan kebijakan yang bertujuan untuk memelihara akuntabilitas publik, terutama lembaga-lembaga yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan kebijakan dan program pemerintahan serta pembangunan di daerah. Dalam tata pemerintahan yang baik, pengawasan berperan memberikan umpan balik kepada pemerintah daerah serta berfungsi sebagai

bagian dari sistem peringatan dini bagi pemerintah daerah. Masalah kualitas anggota DPRD seringkali menjadi fenomena yang dikeluhkan oleh masyarakat. Beragamnya latar belakang anggota DPRD, baik pendidikan maupun pekerjaan berimbas pada kurang efektif dan maksimalnya pengawasan, karena jangkauan ruang lingkup pengawasan yang cukup luas.

Program kerja yang jelas dan terukur sangat dibutuhkan dalam melaksanakan tugas pengawasan. Pengawasan yang dilaksanakan selama ini terkesan sporadis dan reaktif, tanpa program yang mengacu pada tujuan, sasaran dan ruang lingkup pengawasan DPRD. fungsi pengawasan yang dilaksanakan oleh DPRD masih sebatas jika ada kasus atau temuan, tidak didasarkan pada tugas rutin DPRD.

Suatu negara, terlebih dalam negara yang sedang membangun, pengawasan itu sangat penting, baik pengawasan secara vertikal, horizontal, eksternal, preventif maupun represif agar maksud dan tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai. Lemahnya pengawasan berarti mendekatkannya kepada pelaksanaan kerja yang tidak sempurna, sehingga menjauhkannya dari tujuan yang hendak dicapai dan semakin banyak peluang untuk penyalahgunaan kekuasaan.

Sebaliknya, kuatnya kontrol atau ketatnya pengawasan maka semakin sempurna pelaksanaannya kerja sehingga tujuan dapat diraih dan penyalahgunaan kekuasaan dapat dihindarkan, yang pada akhirnya hak asasi rakyat dapat terwujud. Dalam negara demokrasi, rakyatlah yang menentukan tujuan dan rakyat pula yang menjadi tujuan, administrasi Negara hanyalah alat untuk mengabdikan kepada kepentingan rakyat yang menjadi tujuan. Pengawasan yang dilakukan bukan hanya pada eselon tertinggi, tetapi harus berlangsung terus sampai dengan eselon yang terendah. Jadi pengawasan bersifat menyeluruh dan bukan parsial.

Tugas pengawasan sebenarnya merupakan tugas yang terberat karena memerlukan energi dan banyak waktu.

Perencanaan dan pengorganisasian dapat dibuat satu kali, tetapi pengawasan tidak cukup satu kali melainkan terus menerus sampai perencanaan selesai.

Berdasarkan uraian diatas maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apa hubungan fungsi pengawasan DPRD dengan tata kelola pemerintahan yang baik?
2. Bagaimana upaya penguatan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang baik?

METODE

Tipe penelitian ini adalah normatif atau disebut juga penelitian hukum normatif, dengan sifat keilmuan *sui generis*. Pengkajian hukum (*rechtsbeoefening*) tipe penelitian ini beranjak dari telaah hukum positif sebagai lapisan pertama dari tiga lapisan dalam kajian hukum yaitu dogmatik hukum, teori hukum dan filsafat hukum. Penelitian hukum normatif adalah suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya.

Nilai ilmiah suatu pembahasan dan pemecahan masalah terhadap *legal issue* yang diteliti sangat tergantung kepada cara pendekatan (*approach*) yang digunakan. Jika cara pendekatan tidak tepat, maka bobot penelitian tidak akurat dan kebenarannya dapat digugurkan. Demikian pula dalam suatu penelitian hukum, dengan menggunakan pendekatan berbeda, kesimpulannya pun akan berbeda.

Adapun untuk menjawab permasalahan penelitian maka akan digunakan beberapa pendekatan, yaitu:

- a. Pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute Approach*) dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang diangkat dalam Karya Ilmiah ini;

- b. Pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*) dilakukan dengan mengklasifikasikan konsep-konsep hukum para ahli hukum secara sistematis berdasarkan isu hukum yang diangkat dalam Karya Ilmiah ini;

Penelitian hukum dalam level dogmatik hukum atau penelitian untuk keperluan praktik hukum tidak dapat melepaskan diri dari pendekatan perundang-undangan. Penelitian yang dilakukan oleh penulis mengenai Fungsi Pengawasan DPRD Dalam Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik merupakan penelitian yang merujuk pada konsep-konsep hukum yang berlaku secara universal sehingga pendekatan yang dilakukan untuk memecahkan isu tersebut yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan, dan pendekatan konseptual karena isu sentral yang diajukan tersebut dalam ruang lingkup peraturan perundang-undangan dan konsep hukum.

Penelitian hukum normatif ini, dilakukan melalui studi kepustakaan atas bahan-bahan yang terdiri dari :

- a. Bahan hukum primer, berupa UUD NRI Tahun 1945, Undang-undang dan Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-undang yang ada kaitannya dengan objek penelitian, misalnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang tentang Pemerintahan Daerah.
- b. Bahan hukum skunder, berupa buku-buku literatur hukum yang ada kaitannya dengan objek penelitian, misalnya Bagir Manan dalam bukunya “Good Governance, dalam Menyongsong Fajar Otonomi Daerah” dan Mardiasmo dalam bukunya “Pengawasan, Pengendalian, dan Pemeriksaan Kinerja Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah”.
- c. Bahan hukum tersier, berupa artikel-artikel hukum, jurnal-jurnal hukum yang berisi pendapat para sarjana hukum (*doktrin*),

makalah-makalah, Koran, dan sumber internet, yang ada kaitannya dengan objek penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada dasarnya, konsep *Good Governance* muncul sebagai turunan demokrasi, dimana demokrasi itu sendiri merupakan mekanisme pemerintahan yang mana keputusan-keputusan pemerintahan didasarkan pada kesepakatan mayoritas. Sejalan dengan itu, untuk mewujudkan *Good Governance* perlu dibangun hubungan efektif antar pelaku, agar semua merasa memiliki tata pengaturan tersebut. Tanpa kesepakatan tersebut kesejahteraan sulit tercapai karena aspirasi politik maupun ekonomi rakyat tidak berjalan dengan baik.

Konseptualisasi *good governance* lebih menekankan pada terwujudnya demokrasi, karena itu penyelenggaraan negara yang demokratis menjadi syarat mutlak bagi terwujudnya *good governance*, yang berdasarkan pada adanya tanggungjawab, transparansi, dan partisipasi masyarakat. Idealnya, ketiga hal itu akan ada pada setiap aparatur pemerintahan dengan memperhatikan nilai-nilai kemanusiaan dan nilai moral yang menjiwai setiap langkah *governance*.

Tata kelola pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang mampu mempertanggungjawabkan segala sikap, perilaku dan kebijakan yang dibuat secara politik, hukum, maupun ekonomi dan diinformasikan secara terbuka kepada publik, serta membuka kesempatan publik untuk melakukan pengawasan (kontrol) dan jika dalam prakteknya telah merugikan rakyat, dengan demikian harus mampu mempertanggungjawabkan dan menerima tuntutan hukum atas tindakan tersebut. Sebagai perwujudan konkrit dari implementasi *good governance* di daerah adalah:

- a. Pemerintah daerah diharapkan dapat berfungsi dengan baik dan tidak memboroskan uang rakyat;
- b. Pemerintah daerah dapat menjalankan fungsinya berdasarkan norma dan etika moralitas pemerintahan yang berkeadilan;
- c. Aparatur pemerintah daerah mampu menghormati legitimasi konvensi konstitusional yang mencerminkan kedaulatan rakyat;
- d. Pemerintah daerah memiliki daya tanggap terhadap berbagai variasi yang berkembang dalam masyarakat.

Ketika semangat dan penerapan *governance* tersebut telah menjadi landasan utama dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, prinsip *good governance* diturunkan pelaksanaannya sampai pada tingkat propinsi dan daerah kabupaten/kota di Indonesia. Upaya itu melahirkan istilah penyelenggaraan pemerintahan yang baik secara lebih spesifik yaitu *good local governance* (pemerintahan daerah yang baik).

Sehingga prinsip-prinsip yang terkandung dalam *good governance* juga diadopsi ke dalam *good local governance* oleh masing-masing daerah di Indonesia. Konsep tata pemerintahan yang baik telah disepakati sebagai model tata pemerintahan di Indonesia. Karena itu setiap daerah berupaya menyusun berbagai kebijakan yang disejajarkan dengan sumber daya dan potensi daerah yang selama ini dibatasi.

Bagir Manan menjelaskan bahwa di negara Belanda yang kemudian juga diikuti oleh ahli Hukum Administrasi Negara Indonesia, dikenal asas-asas umum penyelenggaraan administrasi negara yang baik (*algemene beginselven vanbehoorlijk bestuur general principles of good administration*), yang berisi pedoman yang harus dipergunakan administrasi negara dan juga hakim untuk menguji keabsahan perbuatan hukum (*rechtshandelingen*) administrasi negara. Asas-asas ini antara lain: motivasi yang jelas, tujuan yang jelas, tidak

sewenang-wenang (*willekeur*), kehati-hatian (*zorgvuldigheid*), kepastian hukum, persamaan perlakuan tidak menggunakan wewenang yang menyimpang dari tujuan (*detournement depouvoir, fairness*) dan lain- lain.

Implementasi *good governance* di daerah tidak dapat dilepaskan dari peran DPRD sebagai bagian dari pemerintah daerah yang menjalankan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah, Kebijakan Pemerintah Daerah dan Anggaran. Peran dan fungsinya dalam bidang pengawasan bertambah menarik perhatian umum karena citra pemerintahan yang buruk dengan syaratnya tindakan korupsi, kolusi dan nepotisme telah melahirkan ketidakpercayaan masyarakat pada institusi pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.

DPRD berkewajiban untuk senantiasa menjalankan fungsi pengawasannya terhadap aktivitas atau tindakan yang dilakukan oleh eksekutif. Sebab, fungsi pengawasan yang dilakukan DPRD merupakan ciri utama dari negara yang berkedaulatan rakyat (demokrasi). Dikatakan demikian, karena rakyat dalam sistem demokrasi memiliki kebebasan untuk turut serta dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di daerah, baik secara langsung atau tidak langsung.

Secara umum, partisipasi rakyat dilakukan dengan cara mengadakan pengawasan terhadap pemerintah. Pengawasan tidak langsung oleh rakyat akan tetapi melalui badan perwakilan. Badan perwakilan ini selain mengawasi jalannya pemerintahan, dapat juga melakukan wewenang untuk menunjuk atau memberikan dukungan terhadap suatu pemerintahan. Dengan demikian, fungsi pengawasan yang dilakukan oleh badan perwakilan, merupakan konsekuensi dari kualifikasinya sebagai wakil rakyat.

Peran DPRD dalam otonomi daerah yang dimuat dalam undang-undang pemerintah daerah selalu berubah arah kebijakannya, ini dikarenakan adanya adaptasi pelaksanaan otonomi daerah

terhadap pemerintah pada awal kemerdekaan hingga sekarang sehingga kebijakan peran DPRD dalam otonomi daerah berbeda-beda seiring dengan perkembangan ketatanegaraan Negara Republik Indonesia.

Paradigma baru dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah tetap menghendaki hubungan yang sejajar antara DPRD dengan Pemerintah Daerah. Hubungan sejajar tersebut menandakan bahwa posisi DPRD dan Pemerintah Daerah adalah menempati posisi yang sama kuat. Hal itu diperlukan guna mewujudkan pemerintah yang baik (*good government*), yang diimbangi dengan sistem pengawasan yang efektif dan efisien melalui mekanisme *check and balance*.

Pemerintahan yang baik (*good government*) adalah pemerintahan yang di jalankan berdasarkan pada norma atau peraturan perundang-undangan yang mengaturnya secara konsisten dan bertanggung jawab dalam rangka mencapai tujuan negara yang dilandasi prinsip transparan, akuntabel, bersih, jujur dan amanah. Untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang baik, maka fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di dalam melakukan pengawasan atas pelaksanaan urusan Pemerintahan Daerah adalah sangat penting. Pengawasan DPRD ini termasuk keputusan yang bersifat umum di luar peraturan perundang-undangan seperti kebijakan kepala daerah.

DPRD sebagai badan legislatif daerah melaksanakan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Dalam hubungannya dengan fungsi pengawasan, DPRD melaksanakan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Pengawasan pada hakikatnya suatu tindakan menilai/menguji apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Dengan adanya pengawasan, kesalahan-kesalahan akan dapat ditemukan yang akhirnya akan diupayakan perbaikannya, yang paling penting jangan sampai kesalahan terulang

kembali. Dengan demikian, maka dapat dipahami bahwa fungsi pengawasan DPRD adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto* terhadap pemerintah daerah dalam kerangka terciptanya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik.

Pelaksanaan kegiatan pengawasan yang dilaksanakan oleh DPRD Kabupaten/Kota seringkali dirangkaikan dalam bentuk Dengar pendapat, kunjungan kerja, pembentukan panitia khusus jika diperlukan, Pengawasan terhadap pengelolaan barang dan jasa, termasuk pengawasan proses pengadaannya. Pengawasan atas kinerja pemerintah dan melakukan reses. Kegiatan pengawasan ini dilaksanakan oleh Alat Kelengkapan Dewan yang terdiri dari : Pimpinan, Panitia Musyawarah, Badan Kehormatan, Panitia Anggaran dan Alat Kelengkapan lainnya yang disesuaikan dengan keperluan.

Dewasa ini badan perwakilan rakyat sering berperan sebagai forum perdebatan umum, dimana pihak pemerintah harus menghadapi kritik dan pertanyaan dari pada anggota dewan yang mewakili rakyat banyak. Forum perdebatan umum ini dapat juga berperan sebagai wahana bagi fungsi pengawasan yang melekat pada DPRD terhadap jalannya pemerintahan sekaligus mentransformasikan kebebasan rakyat untuk menyatakan pendapat dalam proses pengambilan kebijakan, pembuatan dan pelaksanaan peraturan daerah dan pelaksanaan anggaran.

Fungsi pengawasan yang dilakukan DPRD adalah dengan melakukan penilaian terhadap pelaksanaan peraturan daerah, kebijakan pemerintah daerah dan pelaksanaan anggaran yang berbasis kinerja. Fungsi pengawasan dioperasionalkan secara berbeda dengan lembaga pengawas fungsional. Bentuk pengawasan ini tercermin dalam hak-hak DPRD, yaitu hak mengajukan pertanyaan, hak meminta keterangan dan hak mengadakan penyelidikan. Pengawasan yang dilakukan DPRD terhadap pemerintah daerah

sesuai tugas, wewenang dan haknya melalui dengar pendapat, kunjungan kerja, pembentukan panitia khusus dan pembentukan panitia kerja yang diatur dalam tata tertib dan atau sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mengontrol kinerja eksekutif dilaksanakan agar terwujud tata kelola pemerintahan daerah yang baik (*good local governance*) seperti yang diharapkan rakyat. Demi mengurangi beban masyarakat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat menekan eksekutif untuk memangkas biaya yang tidak perlu, dalam memberikan pelayanan kepada warganya.

Batasan kewenangan pengawasan DPRD selama ini mengundang banyak perdebatan termasuk di internal DPRD sendiri. Ada yang berpendapat bahwa kewenangan DPRD dalam pengawasan hanya sebatas kebijakan dan bersifat makro strategik sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 tahun 2005 tentang Pedoman Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Di sisi lain banyak praktisi berpandangan bahwa perlunya anggota DPRD melakukan pengawasan secara lebih rinci menyeluruh, termasuk dalam konteks manajemen.

Pendapat kedua yang menginginkan bahwa pengawasan DPRD seharusnya tidak terbatas pada aspek makro strategik saja namun harus juga menyentuh aspek pengawasan yang lebih mikro untuk konteks Indonesia saat ini dirasa lebih baik. Hal ini mengingat bahwa lembaga-lembaga yang akan mem-*back up* legislatif dalam pengawasan mikro ini belum dapat diandalkan.

Lembaga pengawasan eksternal, misalnya Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), saat ini hanya berfokus pada audit keuangan dalam rangka memberikan opini atas laporan keuangan pemerintah. BPK belum optimal menerapkan audit kinerja (kalau tidak dibilang bahwa sama sekali tidak ada). BPK

tidak memiliki kompetensi melakukan pengawasan atas kualitas *output*, karena lembaga ini hanya ahli di bidang keuangan.

DPRD memiliki lingkup pengawasan yang mencakup fungsi pengawasan Peraturan Daerah, Anggaran dan Kebijakan Pemerintah Daerah yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari fungsi kelembagaan DPRD. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki tiga (3) yaitu Fungsi Legislasi, Fungsi Anggaran Dan Fungsi Pengawasan. Fungsi yang dalam bahasa latinnya "Functus" asal katanya "Fungtor" artinya cara untuk melakukan (to perform), melaksanakan, menjalankan (administer). Menurut terminologi hukum fungsi asal katanya "function" artinya tugas khusus dari suatu jabatan, atau lingkungan kegiatan yang dilakukan oleh badan/lembaga dalam rangka untuk melaksanakan seluruh kegiatan negara. Oleh karena itu fungsi mengandung wewenang dan tugas.

Pengawasan DPRD terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan di daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku karena tanpa adanya pengawasan maka pelaksanaan pemerintahan di daerah tidak dapat berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku karena pelaksanaan pemerintahan di daerah didasarkan pada keinginan pemegang otoritas atau pejabat daerah.

Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan. Jadi pengawasan yang dilakukan oleh anggota 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 yang dilakukan oleh lembaga publik berjalan sesuai

dengan aturan-aturan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Oleh karena itu perlunya penguatan peran DPRD sebagai lembaga legislasi yang memiliki fungsi pengawasan, baik dalam proses legislasi maupun atas jalannya pemerintahan, termasuk konsekwensi pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran pembiayaan dan belanja daerah. Fungsi legislasi yang dimaksud adalah fungsi DPRD untuk membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah. Yang dimaksud dengan fungsi anggaran adalah fungsi DPRD bersama-sama dengan pemerintah daerah menyusun dan menetapkan APBD yang di dalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD, sedangkan yang dimaksud dengan fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah, dan keputusan kepala daerah serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

Optimalisasi peran DPRD merupakan kebutuhan yang harus segera diupayakan jalan keluarnya, agar dapat melaksanakan tugas, wewenang, dan hak-haknya secara efektif sebagai lembaga legislatif daerah. Optimalisasi peran ini oleh karena sangat tergantung dari tingkat kemampuan anggota DPRD, maka salah satu upaya yang dilakukan dapat diidentikkan dengan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia anggota DPRD.

Hasil dari peningkatan kualitas dapat diukur dari seberapa besar peran DPRD dari sisi kemitraan yang sejajar dengan lembaga eksekutif dalam menyusun anggaran, menyusun dan menetapkan berbagai Peraturan Daerah, serta dari sisi kontrol adalah sejauhmana DPRD telah melakukan pengawasan secara efektif terhadap Kepala Daerah dalam pelaksanaan peraturan daerah, pelaksanaan anggaran dan kebijakan publik yang telah ditetapkan.

Namun yang juga tidak kalah pentingnya, optimalisasi peran DPRD ini alangkah lebih baik jika diikuti dengan peningkatan pemahaman mengenai “etika politik” bagi anggota DPRD, agar pelaksanaan fungsi-fungsi anggaran, legislasi, dan pengawasan dapat berlangsung secara etis dan proporsional. Dengan pemahaman yang mendalam mengenai etika politik, setiap anggota DPRD tentu akan mampu menempatkan dirinya secara proporsional, baik dalam berbicara maupun bersikap atau bertindak, serta tidak melupakan posisinya sebagai wakil rakyat yang telah memilihnya.

Diharapkan bahwa DPRD benar-benar mampu berperan dalam arti mampu menggunakan hak-haknya secara tepat, melaksanakan tugas dan kewajibannya secara efektif dan menempatkan kedudukannya secara proporsional. Hal ini dimungkinkan jika setiap anggota DPRD bukan saja piawai dalam berpolitik, melainkan juga menguasai pengetahuan yang cukup dalam hal konsepsi dan teknis penyelenggaraan pemerintahan, teknis pengawasan, penyusunan anggaran, dan lain sebagainya.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

1. Pengawasan merupakan bagian penting dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Tanpa adanya fungsi kontrol, kekuasaan akan berjalan sesuai kehendak dan interpretasi pemegang kekuasaan (*power maker*). Menguatnya fungsi pengawasan DPRD akan berdampak positif pada peningkatan kualitas tata kelola pemerintahan di daerah, baik dari aspek perencanaan, penyelenggaraan dan pertanggungjawaban sehingga tujuan dari pengawasan yaitu tata kelola pemerintahan yang baik dapat diwujudkan.
2. Upaya penguatan fungsi pengawasan DPRD dapat diwujudkan dengan melakukan penataan regulasi terkait dengan pelaksanaan fungsi DPRD sebagai

bagian dari pemerintahan di daerah yang memiliki fungsi dan peran yang strategis dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah, penggunaan anggaran dan kebijakan pemerintah daerah dan upaya penguatan fungsi pengawasan DPRD juga dapat dilakukan dengan meningkatkan kualitas sumber daya manusia anggota DPRD, hasil dari peningkatan kualitas dapat diukur dari seberapa besar peran DPRD dalam melakukan pengawasan terhadap Kepala Daerah dalam pelaksanaan peraturan daerah, pelaksanaan anggaran dan kebijakan publik yang telah ditetapkan.

Rekomendasi

Mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, terlebih dahulu harus diusahakan terciptanya proses pengawasan yang berkelanjutan dan berbobot serta harus didorong oleh peningkatan kualitas sumber daya anggota DPRD, perbaikan sistem, dan penguatan kelembagaan DPRD sehingga proses pengawasan dapat berjalan efektif.

Seiring dengan berubahnya arah kebijakan otonomi daerah kearah yang lebih baik maka perlu adanya upaya penguatan secara simultan terhadap sistem, kelembagaan dan individu anggota DPRD sehingga fungsi pengawasan DPRD dapat berjalan dengan baik. Berubahnya arah kebijakan terhadap sistem pemerintahan daerah harus cepat diadaptasikan melalui penyesuaian sistem dan pemberian pelatihan-pelatihan kepada anggota DPRD guna untuk memahami sistem yang baru dalam menunjang tugas dan fungsi pengawasan terhadap peraturan daerah, anggaran dan kebijakan pemerintah daerah.

UCAPAN TERIMA KASIH

Alhamdulillahirobbil'alamin, segala puji dan syukur atas kehadiran Allah S.W.T. yang senantiasa melimpahkan Rahmat dan Hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan karya ilmiah ini. Untuk itu pada kesempatan ini penulis mengucapkan terimakasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada Bapak Dr. Aminuddin Kasim, S.H., M.H., dan Dr. Muh. Tavip, S.H., M.H., yang telah bersedia dengan sabar dan penuh perhatian untuk memberikan bimbingan ilmu pengetahuan yang tidak ternilai harganya, arahan serta meluangkan waktunya untuk membantu penulis hingga dapat menyelesaikan penulisan karya ilmiah ini, semoga amal baik beliau mendapat limpahan rahmat dari Allah S.W.T. Yang Maha Pengasih dan Penyayang.

DAFTAR RUJUKAN

- Ibrahim, Johnny, 2012, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang.
- Manan, Bagir, 1995, *Perbandingan Hukum Tata Negara, Dewan Konstitusi di Prancis dan Mahkamah Konstitusi di Jerman*, Program Pasca Sarjana, Unpad, Bandung.
- Manan, Bagir, 2004, *Good Governance, dalam Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum UII.
- Napitupulu, Paimin, 2007, *Menuju Pemerintahan Perwakilan*, Alumni, Bandung.
- Sadu, Wasistiono dan Wiyoso, Yonatan, 2009. *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*. Fokusmedia. Bandung.
- Sunarso, S., 2005. *Hubungan Kemitraan Badan Legislatif dan Eksekutif Daerah*. Mandar Maju. Bandung.
- Widodo, Joko, 2001, *Good Governance (Telaah dan Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah)*, Insan Cendekia, Surabaya.