

# FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN POSO

Oleh : Moh. Rusli Syuaib

**Abstrak** : Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Fungsi DPRD Kabupaten Poso sesuai amanah Undang – Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR/DPR/DPRD/DPD dan Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam Bab ketiga Pasal 77 tentang Fungsi DPRD, yaitu DPRD Kabupaten/Kota selaku Lembaga Legislatif yang mempunyai fungsi *Legislation, Budgeting* dan *Controlling*. Fungsi Legislasi, DPRD selaku Pembuat, Pembahas dan Pemutus sebuah produk hukum yang berupa Peraturan Daerah dimana Peraturan Daerah akan menjadi dasar berkehidupan masyarakat. Fungsi Anggaran, DPRD menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Fungsi Pengawasan, adalah sejauh mana DPRD telah melakukan pengawasan secara efektif terhadap Kepala Daerah dalam pelaksanaan APBD atau kebijakan publik yang telah ditetapkan. Faktor transparansi dan kontrol publik terhadap fungsi DPRD menjadi penting dalam rangka menciptakan sistem pemerintahan yang baik di daerah. Dalam fungsi Legislasi, Anggaran, dan Pengawasan Anggota DPRD tidak dapat dibiarkan berjalan sendiri tanpa kontrol, penting dibuka pintu akses publik terhadap pelaksanaannya.

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh fakta, bahwa pelaksanaan Fungsi DPRD Kabupaten Poso dalam Otonomi Daerah sehubungan dengan pelaksanaan hak Inisiatifnya dapat dikatakan masih kurang hingga saat ini belum dapat melaksanakan Fungsi yang melekat pada DPRD secara Optimal dan berkualitas atau hasil kinerjanya masih rendah hal ini dapat dilihat pada peran anggota DPRD Kabupaten Poso yang seharusnya sebagai penyerap, Penyalur Aspirasi Rakyat dan sebagai Kontrol belum ada yang maksimal atau sesuai dengan harapan masyarakat di kabupaten Poso. Ini dikarenakan latar belakang individu akan berpengaruh terhadap perilaku individu terhadap aktivitas politik. Demikian juga dengan fungsi – fungsi yang lain seperti pada Fungsi Legislasi belum ada Peraturan Daerah Yang dibuat melalui hasil dari inisiatif DPRD itu sendiri, pada Fungsi Anggaran Masih kurang jeli melihat kebutuhan masyarakat sehingga menganggarkan pembangunan yang tidak ada

fungsinya atau dengan kata lain mubasir sedangkan pada Fungsi Pengawasan masih besarnya kepentingan politik didalam melakukan pengawasan terhadap pembangunan di Kabupaten Poso. Variabel independen dalam penelitian ini adalah *personal background*, *political background*, pengetahuan anggota DPRD tentang legislasi, anggaran, pengawasan dalam pelaksanaan otonomi daerah dan pemahaman anggota DPRD terhadap Peraturan, Kebijakan dan prosedur. Variabel dependennya adalah kapabilitas anggota DPRD dalam pelaksanaan fungsi Legislasi, Anggaran, dan Pengawasan dalam pelaksanaan Otonomi Daerah. Data dalam penelitian ini merupakan data primer yang diperoleh dari kuesioner yang disebarakan langsung kepada responden berjumlah 60 orang responden, yang terdiri dari 30 orang anggota DPRD Kabupaten Poso dan 30 orang masyarakat Kabupaten Poso.

Kata Kunci : Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Otonomi Daerah.

## **PENDAHULUAN**

Adanya reposisi dan refungsionalisasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) telah menempatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) pada posisi yang sejajar dengan Pemerintah Daerah, dan dikembalikan ke fungsi yang seharusnya sebagai Badan Legislatif Daerah. Hal ini menunjukkan peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang strategis dalam upaya pemberdayaan dan peningkatan kualitas masyarakat dalam proses pembangunan daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diharapkan mampu menjadi penyambung aspirasi dan kepentingan masyarakat daerah, guna kemajuan dan kemakmuran masyarakat. Sehingga dengan keluarnya Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah direvisi menjadi Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 mampu membawa perubahan dan paradigma baru terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Penerapan Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengandung pengertian, bahwa pembangunan mengarah ke desentralisasi yang nyata dengan pemberdayaan daerah dalam pembangunan wilayah daerah masing – masing, sesuai asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas – luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang – Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), adalah lembaga perwakilan tempat masyarakat untuk menyampaikan aspirasi dan menyuarakan kepentingannya, lewat lembaga ini akan keluar kebijakan yang menjadi dasar bagi eksekutif dalam menjalankan roda pemerintahan, yang diwujudkan dalam bentuk Peraturan Daerah dan merupakan institusi yang sangat penting bagi demokrasi dan pembangunan bagi tercapainya potensi demokrasi yang diwujudkan melalui pemilihan umum. Menurut Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004, DPRD tidak lagi disebut sebagai Badan Legislatif Daerah melainkan sebagai Penyelenggara Pemerintahan Daerah bersama – sama Kepala Daerah.

Pada hakikatnya hak otonomi yang diberikan kepada daerah, adalah untuk mencapai tujuan negara, yaitu masyarakat adil, makmur dan sejahtera yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Menurut Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 "Otonomi yang diberikan secara luas berada pada Daerah Kabupaten/Kota" dengan maksud agar asas desentralisasi yang diberikan secara penuh dapat diterapkan pada daerah Kabupaten dan Kota, sedangkan daerah Propinsi diterapkan secara terbatas (Penjelasan Umum Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004). Berdasarkan Bab V Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan, Pasal 19 ayat (2) menyatakan, bahwa "Penyelenggara Pemerintahan Daerah, adalah Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)". Dalam penjelasan umum Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 dapat diambil suatu makna pemisahan Pemerintah Daerah (Eksekutif) dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DPRD (Legislatif) adalah untuk memberdayakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan meningkatkan pertanggungjawaban pemerintahan kepada rakyat. Oleh karena itu, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diberi hak – hak yang cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat dalam pembuatan suatu kebijakan daerah dan pengawasan pelaksanaan kebijakan.

Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Poso dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah sangat diharapkan oleh masyarakat di Kabupaten Poso yang merupakan salah satu Kabupaten terbesar di Provinsi Sulawesi Tengah, dan merupakan Kabupaten yang memberikan pengaruh besar terhadap pembangunan di Provinsi Sulawesi Tengah, disebabkan oleh

tingkat pertumbuhan ekonomi yang begitu pesat dan sumber daya alam yang sangat menunjang bagi pembangunan suatu daerah.

Untuk itu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Poso, kiranya dapat menentukan kebijakan sesuai dengan kebutuhan rakyat yang diwakilinya dan sesuai dengan yang tertuang dalam Visi DPRD Kabupaten Poso, yaitu “Terwujudnya Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah Yang Bersih dan Bebas dari KKN, Demokrasi, Aman Tertib dan Tenram, Dalam Memantapkan Penyelenggaraan Otonomi Daerah Yang Luas, Nyata dan Bertanggung jawab serta Tercapainya Peningkatan Kesejahteraan Rakyat di Daerah Kabupaten Poso”. Serta Misi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Poso, ”Melakukan Kegiatan Melalui Sidang – Sidang, Rapat – Rapat, Dengar Pendapat, Kunjungan Kerja, Rapat Konsultasi di Bidang Pemerintahan, Perekonomian, Keuangan, Pembangunan dan Kesejahteraan Sebagai Implementasi Tugas Dewan Untuk Mengisi Otonomi Daerah Dalam Wujud Produk DPRD Yang Mengikat Pemerintah Daerah dan Publik di Kabupaten Poso”.

Berdasarkan pengamatan di lapangan selama ini, bahwa DPRD Kabupaten Poso sebagai suatu lembaga yang akan menampung serta mengakomodir aspirasi dari masyarakat, teramat kurang mempunyai kepekaan terhadap kepentingan rakyat, serta tidak sungguh – sungguh untuk memecahkan dan menuntaskan masalah – masalah yang melanda masyarakat selama ini. Sehingga terkesan DPRD hanya berpikir untuk “Kepentingan Mereka Sendiri dan Daerah Pemilihannya” dan bukan untuk kebutuhan masyarakat Kabupaten Poso secara keseluruhan. Dalam Fungsi Legislasi, dimana fungsi ini merupakan fungsi untuk membuat Peraturan Daerah bersama Kepala Daerah, namun pergeseran kekuasaan legislasi di daerah dari eksekutif kepada legislatif tersebut belum disertai dengan peningkatan produktifitas DPRD dalam memproduksi Peraturan Daerah yang berasal dari inisiatif DPRD, itulah yang selama ini terjadi di DPRD Kabupaten Poso. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Poso masih tetap lebih banyak berasal dari eksekutif dari pada legislatif, lalu dimana letak urgensi dari pergeseran tersebut kalau pergeseran itu tidak dibarengi dengan peningkatan baik kualitas maupun kuantitas Peraturan Daerah dari Inisiatif DPRD. Pada Fungsi Pengawasan, masih lebih mementingkan kepentingan daerah pemilihannya sendiri dan masih ada konflik kepentingan didalam melakukan pengawasan terlebih pada bidang pembangunan. Sedangkan

dalam Fungsi Anggaran terkesan kurang memahami kebutuhan masyarakat, sehingga terkesan pembangunan tidak merata. Adapun usulan – usulan dari masyarakat tidak terakomodir dengan baik, sehingga dianggap tidak mampu menyalurkan aspirasi masyarakat Kabupaten Poso, Serta kurangnya gagasan, inisiatif serta respon terhadap lingkungan masyarakat Kabupaten Poso.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang diberikan kepercayaan oleh masyarakat untuk mengemban amanat memperjuangkan kepentingan, kemauan masyarakat, ternyata tidak berjalan sesuai dengan seharusnya. Bertitik tolak dari fenomena yang tergambar tersebut diatas maka pertanyaan yang perlu dijawab dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Poso Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah. ?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Poso Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah ?

## **TEORI DAN KONSEP**

### **1. Fungsi DPRD**

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR/DPR/DPRD/DPD dan Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan kekuasaan membuat Peraturan Daerah (Perda) kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) sebagaimana yang diamanahkan dalam Bab ketiga Pasal 77 tentang Fungsi DPRD, yaitu DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi Legislasi, Anggaran, dan Pengawasan.

#### **a. Fungsi Legislasi**

Fungsi legislasi DPRD yang merupakan fungsi untuk membentuk Peraturan Daerah bersama Kepala Daerah. Dibentuknya Peraturan Daerah sebagai bahan pengelolaan hukum di tingkat daerah, guna mewujudkan kebutuhan – kebutuhan perangkat Peraturan Perundang – Undangan dalam melaksanakan pemerintahan daerah serta sebagai penampung aspirasi masyarakat yang berkembang di daerah.

Secara terminologi, pengertian legislasi (*begrip*) lebih luas dari pengertian PERDA. Secara hukum fungsi legislasi, adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD Kabupaten/Kota untuk membentuk Peraturan

Daerah (PERDA) Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota PERDA merupakan salah satu sumber hukum dalam tata Perundang – Undang Indonesia. Perda ikut menentukan arah pembangunan dan pemerintahan di daerah, karena ia memberikan dasar dan batasan bagaimana tata pemerintahan harus dijalankan. PERDA mempunyai dua fungsi, yaitu sebagai bagian dari Peraturan Perundang – Undang dan dasar utama perumusan kebijakan pemerintahan dan pembangunan di daerah agar kedua fungsi tersebut terpenuhi, terdapat lima hal dasar yang perlu diperhatikan, yakni :

1. DPRD dan Pemerintah Daerah pada tahap awal perlu memahami apa arti dari Peraturan Perundang – Undang itu sendiri. PERDA bukan hanya naskah yang dirumuskan oleh DPRD, akan tetapi kaidah – kaidah yang harus ditaati oleh pelaku tata pemerintahan di daerah. Dengan kata lain, PERDA adalah kontrak sosial pada tingkat daerah, yang mengatur tentang aspek – aspek pemerintahan dan pembangunan yang bersifat lebih spesifik.
1. Perda merupakan produk Perundang – Undang yang mempertemukan berbagai kepentingan. Dalam perumusan PERDA, DPRD diharuskan memperhitungkan kepentingan – kepentingan, baik pada lingkup daerah, antar daerah atau tingkat nasional. Kemampuan PERDA dalam mengakomodasi kepentingan – kepentingan akan menentukan tingkat kepatutan berbagai pelaku terkait.
2. PERDA dirumuskan untuk dilaksanakan. DPRD dan Pemda seringkali menghasilkan PERDA tanpa secara seksama merincikan bagaimana peraturan perundang-undangan ini akan dilaksanakan oleh semua pelaku yang terkait. Selain itu PERDA juga dirumuskan tanpa menyebutkan sanksi-sanksi bagi tindakan – tindakan pelanggaran. Akibatnya, PERDA menjadi mandul dan tidak memberi manfaat bagi daerah dalam mengoptimalkan program – program pemerintahan dan pembangunan.
3. secara umum ada saling keterkaitan antar PERDA. Jarang sekali atau hampir tidak ada perda yang berdiri sendiri, terlepas dari PERDA yang lain. Dalam penyusunan PERDA, hubungan saling terkait antar PERDA kurang diperhatikan. Ini terjadi karena tidak mudah bagi DPRD dan Pemda untuk mendapatkan dokumentasi proses yang merangkum risalah-risalah selama penyusunan PERDA. Kenyataan seperti ini tidak hanya menyulitkan para perumus dalam mengingat pertimbangan – pertimbangan politik yang disampaikan untuk PERDA tertentu.

4. PERDA ikut menentukan keberhasilan pemerintahan dan pembangunan daerah. Perda adalah alat transformasi atau perubahan bagi daerah dalam mencapai sistem pemerintahan dan kinerja pembangunan. PERDA selalu diperhitungkan dalam seluruh kebijakan dasar daerah, terutama dalam penentuan penggunaan sumber daya daerah untuk mendukung pemerintahan dan pembangunan. Pembentukan Peraturan Daerah dapat dilaksanakan secara berencana, dengan menetapkan skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Dalam penyusunan program pembentukan Peraturan Daerah perlu ditetapkan pokok materi yang hendak diatur serta kaitannya dengan Peraturan Perundang – Undangan lainnya. Oleh karena itu penyusunan Program legislasi daerah disusun secara terkoordinasi, terarah dan terpadu dimaksudkan untuk menjaga agar produk Peraturan Perundang – Undangan Daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.
5. Peraturan Daerah (PERDA) ikut menentukan keberhasilan dan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah. Peraturan Daerah (PERDA) adalah alat transformasi atau perubahan bagi Daerah dalam mencapai sistim Pemerintahan dan kinerja pembangunan. Peraturan Daerah (PERDA) juga selalu diperhitungkan dalam seluruh Kebijakan dasar Daerah, terutama dalam penentuan penggunaan sumber daya daerah untuk mendukung pemerintahan dan pembangunan. Pembentukan Peraturan Daerah dapat dilaksanakan secara berencana, dengan menetapkan skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Karena dalam penyusunan program Pembentukan Peraturan Daerah perlu ditetapkan pokok materi yang hendak diatur serta kaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Oleh karena itu penyusunan Program Legislasi Daerah disusun secara terkoordinasi, terarah dan terpadu dimaksud untuk menjaga agar produk Peraturan Perundang – Undangan Daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.

Dengan mengikuti kelaziman teori – teori ketatanegaraan pada umumnya, maka fungsi utama lembaga perwakilan rakyat adalah dibidang legislatif. Keberadaan DPRD tidak dapat dilepaskan dari “*Trias Politica*” dengan memisahkan kekuasaan ke dalam tiga bidang kekuasaan, yakni eksekutif, legislatif dan yudikatif. Lebih lanjut, konsep *Trias Politica* menghendaki terciptanya suasana “*Check and balances*” karena masing-masing organ kekuasaan dapat saling mengawasi, saling menguji, sehingga

tidak mungkin organ – organ kekuasaan itu melampaui batas kekuasaan yang telah ditentukan, atau dengan kata lain terdapat perimbangan kekuasaan antar lembaga – lembaga tersebut.

## **b. Fungsi Anggaran**

DPRD di bidang anggaran adalah hak budget, yaitu hak untuk turut serta menetapkan Anggaran Belanja Tahunan Daerah. Secara substantif, hak anggaran adalah fungsi kontrol bukan fungsi anggaran. Fungsi anggaran adalah fungsi eksekutif, karena itu hak budget hanya diartikan sebagai turut serta menetapkan anggaran. Melalui hak budget DPRD melakukan kontrol terhadap penentuan sumber pendapatan dan belanja daerah untuk waktu satu tahun.

Fungsi penganggaran DPRD lebih bersifat politis, dimana setiap pilihan program/kegiatan yang disetujui dalam APBD harus memperhatikan preferensi para pemilihnya (*voters*). APBD digunakan sebagai pengatur alokasi belanja untuk pengadaan barang – barang dan jasa – jasa publik berdasarkan pada skala prioritas yang telah ditentukan pemerintah Fungsi alokasi APBD selama ini kurang berjalan dengan semestinya karena banyaknya usulan yang tidak fokus, tidak efisien dan penuh dengan mark up anggaran. Fenomena yang sering terjadi adalah belanja rutin lebih besar dari belanja pembangunan. Oleh karena itu, peran DPRD adalah mengarahkan agar dalam hearing pembahasan APBD, usulan – usulan kegiatan lebih terfokus terutama untuk menunjang sektor – sektor basis yang mempunyai daya dorong tinggi bagi belanja publik. Sebagai fungsi distribusi . APBD menentukan kebijakan daerah agar kesenjangan pendapatan dalam masyarakat berkurang, misalnya dengan meningkatkan tarif pajak tertentu untuk golongan masyarakat yang lebih mampu dan memberikan subsidi kepada golongan masyarakat yang kurang mampu melalui program – program sosial atau pengeluaran pada sektor-sektor kesejahteraan sosial.

Tugas DPRD adalah menyusun PERDA pungutan masyarakat sesuai dengan kemampuan wajib pajak dan disetorkan secara maksimal ke kas daerah. Berkaitan dengan fungsi stabilisasi, APBD dapat digunakan untuk memecahkan masalah-masalah ekonomi dan sosial yang terjadi di masyarakat. Peran DPRD adalah mengarahkan dan menjaga agar usulan benar – benar bertujuan untuk menjaga kestabilan perekonomian rakyat. Perumusan, penetapan dan pelaksanaan APBD perlu dikembangkan oleh DPRD sehingga

memungkinkan pengendalian dan pengawasan dalam jangka menengah, yakni pertama bahwa penetapan agenda penganggaran dilakukan dengan memperhitungkan semua aspek yang mempengaruhi atau menentukan APBD. Aspek – aspek tersebut antara lain peraturan perundang-undangan, kebijakan pemerintah, prioritas riil pembangunan daerah, aspirasi masyarakat dan kelompok – kelompok kepentingan, program dan janji parpol selama pemilu serta penanganan masalah lain yang mendesak untuk daerah kedua DPRD merumuskan analisis kecenderungan (*trends*), asumsi – asumsi penganggaran dan analisis kebijakan dasar yang terkait dengan preferensi dan prioritas pembiayaan. Analisis kecenderungan dilakukan berkenaan dengan kinerja APBD dari tahun – tahun sebelumnya dan dapat dilakukan secara umum, sektoral lembaga pemerintahan. Asumsi – asumsi penganggaran minimal biasanya terdiri dari nilai tukar mata uang, inflasi, tingkat bunga dan harga. Asumsi ini menentukan berapa besar pendapatan dan pembelanjaan yang dapat dimobilisasi dan dikelola oleh pemerintah. Terhadap masing – masing sektor dan urusan yang diprioritaskan dalam pembiayaan daerah, DPRD perlu mempunyai analisis kebijakan dasar yang digunakan sebagai dasar bagi DPRD dalam mengembangkan argumentasi kebijakan penganggaran ketika berhadapan dengan Pemda dan Masyarakat.

#### a. Fungsi Pengawasan

DPRD sebagai bagian dari sistem pemerintahan di daerah yang mengemban salah satu fungsi manajemen pemerintahan daerah, yaitu fungsi pengawasan dan pengendalian (*controlling and supervision*). Pasal ayat (1) huruf “c” Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004, telah memberikan kesempatan yang luas bagi DPRD untuk melaksanakan fungsi pengawasan terhadap :

- 1 Pengawasan pelaksanaan Peraturan Daerah, Perundang – Undangan lainnya dan Keputusan yang bukan Peraturan Perundang – Undangan.
- 2 Pengawasan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pengawasan pelaksanaan APBD bertalian dengan hak budget. Hak budget lazim diartikan sebagai hak DPRD menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Tahunan Daerah;
- 3 Pengawasan pelaksanaan Peraturan Kepala Daerah dan/atau Keputusan Kepala Daerah.
- 4 Pengawasan pelaksanaan kerja sama internasional Pengawasan pelaksanaan perjanjian internasional terkait dengan perjanjian antar

Pemerintah dengan pihak luar negeri yang terkait dengan kepentingan daerah.

Menurut GR. Terry (dalam Imawan, Riswanda,1993 : 93) pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen, selain (1) *planning*; (2) *organizing*; dan (3) *actuating*. Selanjutnya GR. Terry (dalam Bintang R.Saragih ,1988: 172) menjelaskan pengertian pengawasan adalah menentukan apa yang sedang dicapai, yaitu evaluasi terhadap pelaksanaan pekerjaan. Jika perlu menerapkan ukuran – ukuran untuk koreksi, sehingga pelaksanaannya dapat berjalan sesuai dengan rencana. Thaib, Dahlan (2000:359) memberikan pengertian pengawasan dapat didefinisikan sebagai proses untuk menjamin, bahwa tujuan – tujuan organisasi dan manajemen tercapai sesuai yang direncanakan. Kemudian Sadu Wasistiono (2011 : 123) menjelaskan pengertian pengawasan, ialah suatu proses pengamatan pada pelaksanaan seluruh kegiatan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

Berdasarkan beberapa pendapat tersebut, pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi dengan maksud agar pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan hal – hal yang telah direncanakan dan tidak melanggar peraturan yang telah ditetapkan.

Bentuk pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah , yaitu rapat kerja, kunjungan kerja, dan dengar pendapat (*hearing*).

a. Rapat Kerja

Rapat kerja merupakan rapat yang diadakan antara Komisi, gabungan Komisi atau Panitia Khusus dengan jajaran Pemerintah Daerah dan Instansi terkait dipimpin oleh Pimpinan Komisi atau Ketua Panitia Khusus. Jajaran Pemerintah Daerah yang dimaksud, ialah Dinas – Dinas Daerah sebagai pelaksana teknis daerah. Rapat Kerja bertujuan untuk mengetahui sejauhmana pelaksanaan Peraturan Daerah dan tindakan tindak lanjut dari pelaksanaan itu. Hasil pelaksanaan Peraturan Daerah disampaikan dalam laporan – laporan pelaksanaan dalam rapat.

b. Kunjungan Kerja

Kunjungan kerja adalah suatu kunjungan anggota DPRD yang tergabung dalam Komisi I sampai dengan Komisi III kepada dinas – dinas daerah sebagai pelaksana teknis Pemerintah Daerah. Kunjungan kerja dilakukan Komisi – Komisi DPRD dengan bidang tugas masing – masing, yaitu : Komisi I Bidang Pemerintahan; Komisi II Bidang Perekonomian dan Keuangan; Komisi III Bidang Pembangunan dan Kesejahteraan Rakyat. Kunjungan kerja bertujuan untuk mengetahui sejauh mana hasil pelaksanaan Peraturan Daerah dan hambatan – hambatan yang dialami di lapangan dan disampaikan dalam laporan – laporan dari setiap dinas daerah terkait.

c. Dengar Pendapat (hearing)

Dengar pendapat (hearing), ialah rapat yang dilakukan oleh Komisi, gabungan Komisi maupun Panitia Khusus dengan Asosiasi, Lembaga, Badan atau Organisasi Kemasyarakatan dan warga Masyarakat dipimpin oleh Pimpinan Komisi dan Ketua Panitia Khusus.

## Otonomi Daerah

Otonomi Daerah bukanlah merupakan suatu kebijakan yang baru dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia karena sejak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, sudah dikenal adanya otonomi daerah yang dipayungi oleh Pasal 18 Undang – Undang Dasar 1945 (Marbun, 2005 : 144) Sedangkan inti dari pelaksanaan otonomi daerah, adalah terdapatnya keleluasan pemerintah daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas dan peran serta masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya.

Pelaksanaan Otonomi Daerah sebagai wadah daerah. Dengan kewenangan yang diatur dalam Undang – Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, menjadi milik dan keleluasan untuk mengatur dan mengelola dirinya sendiri. Otonomi bertitik tolak dari adanya hak dan wewenang untuk berprakarsa dan mengambil keputusan dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya guna kepentingan masyarakatnya dengan jalan mengatur berbagai peraturan daerah yang tidak bertentangan dengan Undang – Undang 1945 dan Peraturan Perundang - Undangan lainnya yang lebih tinggi (Widodo, Joko, 2001 : 77)

Undang – Undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang memuat pengertian otonomi daerah dalam Pasal 1 Ayat (5) “Otonomi Daerah adalah Hak, Wewenang, dan Kewajiban Daerah Otonom untuk Mengatur dan Mengurus Sendiri Urusan Pemerintah dan Kepentingan Masyarakat Setempat sesuai dengan Peraturan Perundang – Undangan”. Hakikat otonomi daerah adalah untuk mempercepat kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalm system Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dan yan merupakan inti dari konsep pelaksanaan otonomi daerah, adalah upaya memaksimalkan hasil yang akan dicapai sekaligus menghindari kerumitan atau hal – hal yang menghambat pelaksanaan otonomi daerah. Kata kunci otonomi daerah adalah kewenangan, makin besar kewenangan digunakan untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat, maka makin bermanfaat implementasi daerah itu.

Paradigma otonomi daerah adalah bertolak dari asumsi bahwa, cita – cita demokrasi, keadilan dan kesejahteraan bagi rakyat tidak semata – mata ditentukan oleh Negara. Dalam otonomi daerah perlu adanya jaminan distribusi kekuasaan secara sehat dan adil, akuntabilitas pemerintahan, tegaknya supremasi hukum dan hak asas manusia (HAM) serta struktur ekonomi yang adil dan berkerakyatan. Permasalahan – permasalahan yang dihadapi di era otonomi daerah dan merupakan tuntutan masyarakat dapat terwujud apabila terciptanya suatu system pemeritahan yang baik (*good governance*). Oleh karena itu perubahan perilaku birokrasi sangat diperlukan dalam penyelenggaraan otonomi daerah sesuai dengan Undang – Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sejalan dengan konsep *good governance*.

## **METODE PENELITIAN**

Adapun dasar penelitian yang digunakan oleh penulis adalah penelitian survey, yaitu mengadakan penyelidikan untuk memperoleh fakta-fakta yang ada dan mencari keterangan – keterangan secara faktual. Dengan tipe penelitian deskriptif yang bertujuan memberikan gambaran yang detail mengenai obyek yang diteliti yaitu : Fungsi DPRD Kabupaten Poso Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah. Adapun Data yang dikumpulkan didalam penelitian ini dikelompokan dalam Data Primer dan Data

Sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sampel yang diteliti. Sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh melalui dokumen – dokumen kepustakaan, yaitu melalui literatur yang berupa informasi dari buku – buku yang mempunyai kaitan dengan penelitian ini.

Berkaitan dengan penelitian ini yang menjadi populasi adalah seluruh Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Poso Periode Keanggotaan 2009 - 2014 dan Masyarakat yang berjumlah 70 Orang. Sedangkan yang dijadikan sampel dalam penelitian ini masing-masing.

1. Anggota DPRD	= 30 Orang
2. Masyarakat	= <u>40 Orang</u>
Jumlah	= 70 Orang

Untuk mendapatkan data yang dibutuhkan dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik pengumpulan data adalah Observasi, dan Wawancara Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini, adalah teknik analisis deskriptif Kualitatif yaitu untuk menjelaskan secara detail mengenai kajian penelitian yang berhubungan dengan rumusan masalah penelitian.

## **Hasil dan Pembahasan**

### **A. Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD**

Dalam pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD dapat dilihat dari terlaksananya hak yang dimiliki. Hak yang berhubungan langsung dengan Fungsi Legislasi adalah Hak Inisiatif DPRD dan hak Mengadakan Perubahan Terhadap Raperda. Menurut UU No. 10 Tahun 2004 yang kemudian diatur UU No. 32 Tahun 2004 peranan eksekutif dalam pembentukan Perda tersebut terdapat pada setiap tahap dalam proses pembentukan Perda, baik pada tahap Persiapan, Pembahasan, Penetapan maupun Pengundangan.

Adapun Perda yang telah dihasilkan DPRD Kabupaten Poso bersama Pemerintah Daerah Kabupaten Poso, dapat dilihat bahwa sejak tahun 2009 sampai dengan tahun 2011 DPRD Kabupaten Poso telah menghasilkan 39 Perda dan tidak ada Perda yang merupakan Inisiatif DPRD.

Dalam pelaksanaan hak mengajukan Raperda atau Hak Inisiatif yang dimiliki DPRD dari 39 Perda yang dihasilkan DPRD Kabupaten Poso Tahun 2009 – 2011 tidak ada Perda yang merupakan Inisiatif DPRD.

Tidak adanya Inisiatif DPRD tersebut diatas, hal ini menunjukkan tidak adanya tanggung jawab moral yang dimiliki oleh anggota DPRD. Sedangkan dalam mengadakan perubahan terhadap Raperda, dapat dilakukan dalam proses pembahasan Raperda oleh DPRD bersama Kepala Daerah.

Tabel 1.

Perda yang dihasilkan DPRD Kabupaten Poso Tahun 2009-2013

Tahun	Raperda	Inisiatif Pemda	Inisiatif DPRD	Jumlah Perda
2009	13	13	-	13
2010	16	16	-	16
2011	10	10	-	10

Sumber : Sekretariat DPRD Kabupaten Poso.

Hasil wawancara dengan responden, dapat diketahui bahwa yang menjadi pertimbangan bagi dewan dalam pembahasan terhadap Raperda ini, 60 % dari responden berpendapat sama, yaitu apakah tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang – Undangan yang lebih tinggi, tidak terlalu memberatkan kepada masyarakat dan apakah sesuai dengan kondisi objektif di daerah. Selain ketiga hal tersebut, 30 % responden lainnya menambahkan, yaitu mempertimbangkan anggaran yang ada serta sarana pendukung pelaksanaan Perda dan 10 % lainnya menambahkan, yaitu tidak merugikan kepada Pemerintah Daerah. Ini menunjukkan adanya pemahaman responden terhadap norma – norma yang berlaku dalam pembentukan Perda. Sementara itu pengambilan keputusan dilakukan secara musyawarah, apabila tidak diperoleh kesepakatan, maka keputusan diambil berdasarkan atas suara terbanyak, sehingga kebenaran yang dihasilkan berdasarkan jumlah anggota yang menyatakan persetujuan.

## B. Pelaksanaan Fungsi Anggaran DPRD

Berlangsungnya bandul perubahan otonomi daerah yang bergerak secara drastis dari kanan ke kiri, kemudian dari kiri ke kanan secara bergantian bermuara hingga lahirnya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan UU Nomor 22 tahun 1999 juga tentang Pemerintahan Daerah yang dibuat dalam suasana “reformasi” serta bertahan hanya 5 tahun. Dalam rumusan terakhir tentang kedudukan DPRD Kabupaten/Kota pada pasal 76 UU Nomor 32 Tahun 2004, berbunyi : “ DPRD Kabupaten/Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang

berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah Kabupaten/Kota”. Sedangkan dalam menjalankan kedudukan dan fungsinya DPRD Kab/Kota juga memiliki fungsi DPRD yang cukup penting dan berarti serta strategis yang dapat berimbas sangat panjang dan luas yaitu fungsi anggaran DPRD menetapkan Anggaran Pendapatan dan belanja Daerah (APBD). Dan itu terkait dengan kewajiban Kepala Daerah melakukan Pertanggungjawaban Tahunan (LKPJ) atas pelaksanaan APBD, sebagai contoh : DPRD mempunyai tugas dan wewenang menyusun, membahas dan menyetujui Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD bersama Kepala Daerah (Pasal 10 ayat 1 point b, Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Poso). Dalam Pasal 105 ayat 1 juga disebutkan : “ Setiap tahun menjelang berlakunya tahun anggaran baru, Kepala Daerah wajib menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan lampiran kelengkapannya dengan Nota Keuangan Kepada DPRD. Sedangkan pada UU Nomor 32 Tahun 2004 yang mengggantikan UU Nomor 22 Tahun 1999, dalam pasal 181 dirumuskan sebagai berikut:

1. Kepala Daerah mengajukan rancangan Perda tentang APBD disertai penjelasan dan dokumen – dokumen pendukungnya kepada DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama;
2. Rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibahas pemerintah daerah bersama DPRD berdasarkan Kebijakan Umum APBD (KUA), serta Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA);
3. Pengambilan Keputusan DPRD untuk menyetujui rancangan Perda sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilakukan selambat – lambatnya 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran dilaksanakan
4. Atas dasar persetujuan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Kepala Daerah menyiapkan rancangan peraturan Kepala daerah tentang penjabaran APBD dan rancangan dokumen pelaksanaan anggaran satuan kerja perangkat daerah (SKPD).

Apabila kita menengok kebelakang atau pengalaman lama dengan ketentuan UU No. 5 Tahun 1974, Anggaran Daerah, baik itu APBD, Perubahan APBD, Perhitungan APBD memang dibahas juga dalam Rapat Kerja maupun Sidang – sidang DPRD, namun pada prakteknya jarang sekali ditemui DPRD tidak menyetujui atau mengubah angka – angka yang disodorkan Kepala Daerah. Bahkan ada anekdot yang menyatakan bahwa hak anggaran yang dimiliki DPRD pada waktu itu hanya sekedar formalitas saja

dan hal itu berkaitan erat dengan posisi DPRD adalah bagian dari Pemerintah Daerah.

Memasuki fase reformasi dan adanya pembaharuan UU yang mengatur Otonomi Daerah telah melimpahkan penetapan APBD kepada DPRD bersama-sama Kepala Daerah. Kondisi demikian sangat membantu kedudukan independensi DPRD dimata Pemerintah Daerah. Harus kita akui bersama bahwa kedudukan DPRD untuk era saat ini cukup dalam pembahasan dan penetapan APBD. Setelah Penyampaian Nota Keuangan Raperda tentang APBD oleh Kepala daerah dihadapan Sidang Paripurna DPRD, selanjutnya Nota Keuangan Raperda tersebut beserta lampirannya diserahkan Pimpinan DPRD kepada Panitia Anggaran DPRD untuk dicermati dan dibahas di tingkat Komisi – Komisi yang membidangnya, dimana Komisi dapat melakukan Hearing atau Rapat Kerja dengan mitra kerjanya masing – masing, misalnya : Komisi I (Bidang Pemerintahan dan Hukum ), Komisi II (Bidang Perekonomian dan Keuangan, Komisi III (Bidang Pembangunan dan Kesejahteraan Masyarakat). Dari hasil pembahasan dan kajian teknis ditingkat Komisi, oleh masing-masing Fraksi dicermati dan dijadikan sebagai bahan serta dituangkan dalam dokumen Pemandangan Umum pada Rapat Paripurna Rapat Ke-2. Atas dasar Rapat Paripurna ini maka pihak Eksekutif akan memberikan Jawaban atas pandangan umum Fraksi-fraksi DPRD yang disampaikan pada Rapat Paripurna Rapat Ke-3. Setelah Rapat Paripurna Rapat ke-3 Panggar DPRD mulai melakukan pembahasan secara bersama-sama dengan Tim Anggaran Eksekutif guna menginventarisasi serta mengkaji point-point anggaran yang telah disepakati antara Bupati dan Pimpinan DPRD dalam Nota Kesepakatan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Prioritas & Plafon Anggaran (PPA) dengan secara terukur, terarah serta komprehensif terhadap pelbagai program yang akan masuk menjadi skala prioritas dari tiap-tiap Satuan Kerja Perangkat Daerah ( SKPD ) dan juga proyeksi perolehan target pendapatan daerah secara keseluruhan untuk satu tahun anggaran mendatang. Adapun tahapan pembahasan sampai dengan Penetapan/Pengesahan Raperda tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) pada dasarnya sama dengan cara pembahasan maupun Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Lainnya. Oleh karena mengingat penting dan krusialnya Pembahasan Raperda tentang APBD ini, maka ditetapkan bahwa “ Pembahasan terhadap Raperda tentang Penetapan Anggaran Daerah, dilakukan dalam Rapat Paripurna DPRD yang diadakan khusus untuk

keperluan tersebut. Dalam Rapat Paripurna DPRD Rapat ke- 4 yang membahas Pengambilan Keputusan terhadap Raperda tentang APBD melalui beberapa rangkaian acara, diantaranya:

1. Laporan Panitia Anggaran (Panggar), yang disampaikan oleh juru bicara Panitia anggaran DPRD
2. Pendapat Akhir Fraksi-fraksi yang disampaikan oleh masing-masing juru bicara Fraksi;
3. Pengambilan Keputusan dimana Pimpinan Rapat menyampaikan kepada semua Anggota DPRD yang hadir apakah menyetujui Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah tentang APBD, apabila menyetujui langsung Pimpinan Rapat mengetuk palu 3 (tiga) kali, yang menandakan semua Anggota DPRD menyetujuinya, dan Pimpinan Rapat dipenghujung acara terakhir mempersilahkan;
4. Sambutan Bupati atas Penetapan Peraturan Daerah tentang APBD. Selanjutnya setelah Perda tentang APBD disetujui oleh DPRD, maka sesuai dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang APBD yang telah disetujui bersama dan Rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Pengaturan APBD sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota melalui Lembaran Daerah paling lambat 3 (tiga) hari disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi. Hasil evaluasi disampaikan oleh Gubernur paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterima rancangan dimaksud. Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan Rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang – undangan yang lebih tinggi, maka Bupati/Walikota akan menetapkan rancangan Perda dimaksud menjadi Perda dan Peraturan Bupati/Walikota serta diundangkan serta dicatat dalam Lembaran Daerah. Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/Walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lambat 7 (tujuh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi. Apabila hasil evaluasi ditindaklanjuti oleh Bupati/Walikota dan DPRD, dan Bupati/Walikota

tetap menetapkan rancangan Perda dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD menjadi Perda dan Peraturan Bupati/Walikota, Gubernur membatalkan Perda dan Peraturan Bupati/Walikota dimaksud sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD Tahun sebelumnya. Gubernur juga menyampaikan hasil evaluasi rancangan Perda dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD kepada Mendagri. Adapaun ketentuan apabila DPRD tidak mencapai titik temu dengan Kepala Daerah dalam mengambil keputusan bersama tentang APBD maka Kepala Daerah menggunakan anggaran (APBD) tahun sebelumnya, dan hal itu adalah rumusan standar serta merupakan pelaksanaan fungsi Anggaran DPRD seperti juga halnya yang berlaku bagi DPR-RI. Dari semua kondisi dan praktek yang sudah terjadi di lapangan ini kita tidak bisa membayangkan bagaimana semua pihak-pihak terkait (DPRD dan Kepala Daerah Kab/Kota, Gubernur, Mendagri) dapat mengatasi beban birokrasi dan sempitnya waktu untuk mengikuti proses birokrasi tersebut. Sehubungan dengan hal tersebut diatas, maka Fungsi Anggaran DPRD (seperti dalam Pasal 9 Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Poso), diwajibkan dalam menyusun dan menetapkan APBD bersama Pemerintah Daerah. Hal demikian tidak lepas dari keberadaan APBD sebagai rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah, dan disitu pula APBD merupakan instrumen dalam rangka mewujudkan pelayanan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat untuk tercapai tujuan bernegara.

Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 juga tentang Pemerintahan Daerah yang dibuat dalam suasana “reformasi” serta bertahan hanya 5 tahun. Dalam rumusan terakhir tentang kedudukan DPRD Kabupaten/Kota pada Pasal 76 Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004, berbunyi : “ DPRD Kabupaten/Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota”. Sedangkan dalam menjalankan kedudukan dan fungsinya DPRD Kab/Kota juga memiliki fungsi DPRD yang cukup penting dan berarti serta strategis yang dapat berimbang sangat panjang dan luas, yaitu Fungsi Anggaran DPRD menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

(APBD). Dan itu terkait dengan kewajiban Kepala Daerah melakukan Pertanggungjawaban Tahunan (LKPJ) atas pelaksanaan APBD, sebagai contoh : DPRD mempunyai tugas dan wewenang menyusun, membahas dan menyetujui Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD bersama Kepala Daerah.

Hal ini sesuai dengan hasil wawancara dengan seorang masyarakat dengan inisial OT. adalah sebagai berikut:

“ Peran DPRD dalam Fungsi anggaran DPRD Kabupaten Poso belum berperan maksimal sebagai lembaga yang berfungsi sebagai fungsi anggaran karena masih banyak kebutuhan masyarakat yang tidak tertuang dalam anggaran yang tersedia, misalnya Program Pemberdayaan Ekonomi “.

### **C. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD**

Suatu pengawasan haruslah dapat dilaksanakan secara efektif sebab tanpa pengawasan yang efektif pengawasan tersebut tidak memiliki nilai guna. Pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan peraturan daerah akan dinilai efektif apabila memenuhi indikator, sebagai berikut: (a) Pengawasan sudah merealisasikan dari program kerja DPRD melalui Komisi – Komisinya. Oleh karena itu, pengawasan yang dilakukan dapat terkoordinasi dengan baik melalui perencanaan dan evaluasi secara periodic; (b) Pengawasan bersifat sebagai petunjuk operasional, berupa deteksi terhadap deviasi (penyimpangan) dari standar pengawasan dan tindakan korektif apa yang seharusnya dilakukan; (c) Adanya upaya peningkatan pengawasan secara berkesinambungan dari segi frekuensi dan teknis, seperti meningkatkan pelaksanaan bentuk pengawasan dalam rapat kerja, kunjungan kerja, dan *hearing* serta penyusunan jadwal pelaksanaan pengawasan yang efektif. Pada hakikatnya keanggotaan DPRD diharapkan dapat berfungsi secara ideal. Oleh karena itu, setiap anggota DPRD haruslah memiliki persyaratan kualifikasi, sebagai berikut : (a) pendidikan yang relevan dengan tugas – tugas legislative; (b) kemampuan intelektual yang memadai; (c) kemampuan berkomunikasi lisan dan tulisan yang memadai dan teruji; (d) pengetahuan tentang tata cara dan Undang – Undang, dan ruang lingkup pemerintahan di daerah. Meskipun demikian, dalam prakteknya fungsi pengawasan tersebut belum berjalan secara efektif.

Hal ini sesuai dengan hasil wawancara dengan seorang masyarakat dengan inisial “NT”, adalah sebagai beriku :

“ DPRD Kabupaten Poso belum berperan maksimal sebagai lembaga yang seharusnya melakukan pengawasan bagi Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan seluruh kebijakan daerah maupun pelaksanaan Peraturan Daerah dan pembangunan di Kabupaten Poso, karena masih ada pembangunan infrastruktur ataupun sarana dan prasarana umum yang aplikasinya di lapangan oleh pelaksana lapangan yaitu kontraktor, tidak dilaksanakan dengan baik (misalnya pembangunan drainase di sekitar kawasan jalan Morarena KM.4 Kelurahan Kawua yang sudah mulai ambruk dinding riol tersebut, padahal pembangunan atau pembuatannya belum mencapai setahun, sehingga saluran air tidak lancar yang menyebabkan tergenangnya air dan berpotensi sebagai tempat perkembangbiakan nyamuk)”. (Wawancara 27 Februari 2012.)

#### **b. Faktor - faktor yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD kabupaten poso**

Dalam menjalankan tugas sebagai penyambung aspirasi masyarakat dan untuk melaksanakan fungsi – fungsi yang melekat pada DPRD sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004, DPRD dipengaruhi oleh berbagai hal, berikut akan dijelaskan hal-hal yang mempengaruhi pelaksanaan peran dan fungsi DPRD berdasarkan indikator yang ditetapkan penulis. Dalam struktur kelembagaan didalam DPRD sangat dipengaruhi oleh 2 hal, yaitu sarana dan prasarana serta sangat dipengaruhi oleh anggaran pembiayaan untuk mendukung sistem kerja yang ada pada DPRD Kabupaten Poso, namun pada penelitian untuk sarana dan prasarana peneliti hanya memfokuskan pada sarana fisik pendukung kinerja DPRD, dengan penjelasan sebagai berikut.

Sarana dan prasarana kerja merupakan salah satu sumber yang mendukung pelaksanaan tugas dan fungsinya dalam pencapaian tujuan dan misi organisasi. Para anggota DPRD tidak dapat melakukan pekerjaan yang ditugaskan kepadanya apabila tanpa disertai peralatan kerja, sehingga apabila tidak ada sarana kerja yang memadai maka akan menghambat terhadap kelancaran pelaksanaan tugasnya.

Kuangan merupakan salah satu sumber yang berpengaruh terhadap pelaksanaan suatu tugas dan fungsi organisasi, dan merupakan tulang punggung bagi terselenggaranya aktivitas suatu organisasi. Tersedianya

anggaran selain faktor sumber daya manusia dan sarana memegang peranan penting dalam kegiatan organisasi.

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

### **1. Kesimpulan**

Paradigma otonomi daerah yang merupakan pembawa perubahan yang besar terhadap beban kerja dan lembaga legislatif yang dituntut bahwa setiap tugas harus terlaksana dengan optimal. Oleh karena itu, penelitian ini mengambil beberapa kesimpulan, yaitu :

1. pelaksanaan Fungsi DPRD Kabupaten Poso dalam era Otonomi Daerah di Kabupaten Poso, sehubungan dengan pelaksanaan hak inisiatifnya dapat dikatakan masih kurang. DPRD Kabupaten Poso hingga saat ini belum dapat melaksanakan peran fungsi yang melekat pada DPRD secara optimal dan berkualitas, dengan kata lain kinerja yang dihasilkan masih rendah. Hal ini dapat dilihat dari indikator peran yaitu sebagai penyerap aspirasi, sebagai penyalur Aspirasi dan sebagai Control serta fungsi fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran.
2. Sedangkan dalam pelaksanaan hak mengadakan perubahan terhadap Rancangan peraturan daerah, juga dapat dikatakan belum maksimal. 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 karena sangat tergantung dari tingkat kemampuan anggota DPRD, maka salah satu upaya yang dilakukan dapat diidentikkan dengan upaya peningkatan kualitas anggota DPRD. Buah dari peningkatan kualitas dapat diukur dari seberapa besar peran DPRD dari sisi mitra sejajar dengan lembaga eksekutif dalam menyusun Anggaran, menyusun dan menetapkan berbagai Peraturan Daerah, serta dari sisi kontrol adalah sejauh mana DPRD telah melakukan pengawasan secara efektif terhadap Kepala Daerah dalam pelaksanaan APBD atau kebijakan publik yang telah ditetapkan. Namun yang juga tidak kalah pentingnya, optimalisasi peran DPRD ini alangkah lebih baik jika dibarengi 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. Sebagai salah satu contoh adalah tidak etis jika dalam situasi krisis yang multidimensional ini, anggota DPRD lebih mementingkan diri dan golongannya, ketimbang memperjuangkan nasib rakyat yang diwakilinya. Isue “money politics” dalam pemilihan Kepala Daerah di beberapa daerah dan derasny arus demonstrasi yang menyoroti perjuangan anggota DPRD dalam menaikkan gaji dan kesejahteraannya, harus ditangkap sebagai pengalaman berharga untuk perbaikan di masa-masa mendatang.

Faktor – faktor yang mempengaruhi DPRD dalam pelaksanaan fungsinya, adalah factor :

a. Faktor Sumber Daya Manusia

Kurangnya peranan DPRD dalam menggunakan hak inisiatifnya, dilihat dari kualitas anggota DPRD, sangat sedikit anggota DPRD yang memiliki pengetahuan dan pengalaman yang menunjang kemampuan guna menyusun suatu Raperda dan ditambah lagi kurangnya pelatihan – pelatihan yang diperoleh untuk meningkatkan kualitas anggota maupun kurangnya kesempatan yang diberikan untuk mengikuti seminar – seminar yang berkualitas, sehingga DPRD kurang memiliki keterampilan teknis yang berkaitan dengan bidang tugasnya seperti menyusun Raperda.

Berdasarkan pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Poso terhadap berbagai aspek – aspek sesuai kewenangannya yang telah diatur dalam Peraturan Perundang – Perundangan yang berlaku dalam pelaksanaannya oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Poso dapat ditarik kesimpulan, sebagi berikut :

- a. Adanya hambatan – hambatan dalam pelaksanaan Peraturan Daerah;
- b. Kurang optimalnya pelaksanaan Peraturan Daerah.

## 2. Saran

- a. Perlu dilakukan peningkatan kualitas anggota DPRD, baik dari segi pendidikan, pengalaman dan juga pelatihan – pelatihan yang berhubungan dengan tugas yang dimiliki DPRD.

- b. Perlu diperluas tugas dari tenaga ahli yang tidak hanya bertugas paruh waktu, bukan saja memberikan masukan tetapi juga lebih dari itu. Dan perlu kiranya disediakan tenaga ahli dari berbagai disiplin ilmu untuk menunjang fungsi DPRD .
- c. Untuk mewujudkan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah, maka DPRD Kabupaten Poso hendaknya lebih mengoptimalkan perannya dalam melakukan pengawasan pelaksanaan Peraturan Daerah.
- d. Masyarakat hendaknya berperan aktif melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah, karena keterbatasan pengawasan yang dilakukan oleh DPRD untuk meninjau langsung di lapangan.
- e. Dalam rangka pelaksanaan tata pemerintahan yang baik (good governance), DPRD dapat memainkan peranan yang dominan terutama dalam :
  - Penyusunan kebijakan daerah dengan lebih mengutamakan kepentingan masyarakat daerah;
  - Penyusunan anggaran, dengan mengutamakan pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat serta kepentingan publik lainnya;
  - Mengembangkan transparansi dalam pembuatan kebijakan, penyusunan dan penggunaan anggaran publik serta menyampaikan hasil pengawasannya kepada publik sebagai pemilik kedaulatan

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku – buku

- Arikunto, S., 2000, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta
- Bagir Manan, 2002, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII Yogyakarta,
- Bintan R.Saragih, 1988, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Basri, Faisal, 2009, *Tantangan dan Harapan bagi Kebangkitan Indonesia*, Penerbit Erlangga.Jakarta
- Gaffar, Affan,2000, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Jakarta

- Imawan, Rishwanda, 1993, Faktor-Faktor yang Menghambat Usaha Optimasi Peran Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia, Rajawali Pers, Jakarta.
- Josef R. Kaho, 1997, Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Raja Grafindo, Yogyakarta. .
- Marbun, B.N, SH. (2005), DPRD & otonomi daerah setelah amandemen UUD 1945 & Undang – Undang Otonomi Daerah 2004. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong,1995, Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia, Raja Grafindo, Jakarta,
- Moleong Lexy J., 1995, Metodologi Penelitian Kualitatif, Remaja Karya, Bandung.
- Nawawi, Hadari,1995, Metode Penelitian Bidang Sosial, Press, Yogyakarta,
- Ni'matul Huda,2005, Otonomi Daerah Filosofi sejarah dan Perkembangan dan Problematika, Pustaka Pelajar, Yokyakarta.
- Rondinelli, Development Projects As Policy Experiment : An Adaptive Approach to Development Administration, Mathuen, Londo ( Dalam Tesis Siti Chomzah, 2002, Analisis Kinerja DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta, UGM Yogyakarta, 1983
- Riwo Kaho, Josef,1991, Prospek Otonomi Daerah di Negara RI ( Identifikasi Beberapa Faktor Yang Mempengaruhi Penyelenggaraan ), CV. Rajawali, Jakarta.
- Romli, L. (Ed). (2002). Dinamika lembaga perwakilan lokal. Studi tentang Peranan DPRD dalam memperjuangkan kepentingan publik. P2P-LIPI.Jakarta
- Sugiyono, 2005, Metode Penelitian Kualitatif, PT. Alfabeta, Bandung
- Sarundajang, S.H. (2000), Arus balik kekuasaan pusat ke daerah. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- Sugiyono, 2000, Metode Pelnelitian Administrasi, Alfabeta, Bandung
- Sanit, A. (1985), Perwakilan politik di Indonesia, CV Rajawali,Jakarta
- Solly M, Lubis,1989, Landasan dan Teknik Perundang-undangan , Mandar Maju, Bandung,
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1990 dalam Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, P.T. Rajawali Pers, Jakarta,

Thaib, Dahlan, 2000, DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Liberty, Yogyakarta.

Widodo, Joko, 2001, Good Governance : Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Insan Cendekia, Surabaya.

### **Dokumen**

Undang – Undang Nomor 4 Tahun 1999 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD

Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang – Undang Nomor. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Undang – Undang Nomor 22 Tahun 2003 Pada pasal 77 tentang Fungsi DPRD Kabupaten/Kota

Undang – undang Nomor 22 Tahun 2003 pasal 76 Tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD

Undang – undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Masyarakat.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2001 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Rakyat Daerah (DPRD)

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tentang pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.