

TESIS

**FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
DAERAH DAN PELAKSANAAN ANGGARAN PENDAPATAN
DI PROVINSI SULAWESI BARAT**

*SUPERVISION FUNCTIONS OF THE REGIONAL PEOPLE'S
REPRESENTATIVE BOARD AND THE IMPLEMENTATION OF
THE INCOME BUDGET IN WEST SULAWESI PROVINCE*

**AL ALIM. S
A042191033**



KEPADA

**PROGRAM STUDI MAGISTER KEUANGAN DAERAH
FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

TESIS

FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DAN PELAKSANAAN ANGGARAN PENDAPATAN DI PROVINSI SULAWESI BARAT

*SUPERVISION FUNCTIONS OF THE REGIONAL PEOPLE'S
REPRESENTATIVE BOARD AND THE IMPLEMENTATION OF
THE INCOME BUDGET IN WEST SULAWESI PROVINCE*

Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar Magister

Disusun dan diajukan oleh

**AL ALIM. S
A042191033**



KEPADA

**PROGRAM STUDI MAGISTER KEUANGAN DAERAH
FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

TESIS

**FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
DAERAH DAN PELAKSANAAN ANGGARAN PENDAPATAN
DI PROVINSI SULAWESI BARAT**

disusun dan diajukan oleh

**AL ALIM. S
A042191033**

telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Keuangan Daerah
Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin

Pada tanggal 25 Agustus 2021

dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

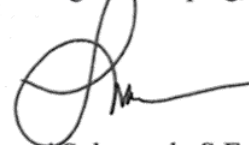
Menyetujui,

Pembimbing Utama,



Dr. Andi Kusumawati, S.E., Ak., M.Si., CA
NIP: 196604051992032000

Pembimbing Pendamping,



Dr. Muhammad Sobarsyah, S.E., M.Si
NIP. 196806291994031000

Ketua Program Studi
Magister Keuangan Daerah,



Dr. Mursalim Nohong, S.E., M.Si
NIP. 197106192000031001

Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis
Universitas Hasanuddin,



Prof. Dr. Abd. Rahman Kadir, S.E., M.Si
NIP. 196402051988101001

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : AL ALIM. S

NIM : A042191033

Program Studi : Magister Keuangan Daerah

Menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa tesis yang berjudul :

FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DAN PELAKSANAAN ANGGARAN PENDAPATAN DI PROVINSI SULAWESI BARAT

Adalah karya ilmiah saya sendiri dan sepanjang pengetahuan saya di dalam naskah tesis ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan/ditulis/diterbitkan sebelumnya, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar Pustaka.

Apabila di kemudian hari ternyata di dalam naskah tesis ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut dan diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No. 20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan Pasal 70).

Makassar, 01 September 2021



yang membuat pernyataan,


AL ALIM. S

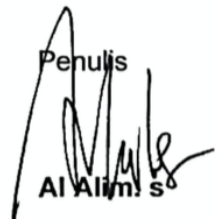
PRAKATA

Puji Syukur Penulis panjatkan kepada Allah SWT limpahan rahmat dan Hidayah-Nya sehingga penulisan tesis ini dapat diselesaikan. Teses ini merupakan tugas akhir untuk mencapai gelar Magister Sains (M.Si) pada Program Pendidikan Magister Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin.

Penulis menyadari penyusunan tesis ini banyak memberikan pengetahuan dan pendalaman bagi penulis. Atas semua pihak yang telah banyak berperan membantu penulis dalam proses penyelesaian tesis ini, penulis menyampaikan terimakasih yang tak terhingga, utamanya kepada :

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A, Rektor Universitas Hasanuddin yang telah memberikan kesempatan untuk menempuh pendidikan pada Jenjang Magister pada Universitas Hasanuddin.
2. Prof. Dr. Abd. Rahman Kadir, SE., M.Si., CIPM, Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis yang telah menerima penulis untuk mengikuti kuliah pada Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin
3. Dr. Andi Kusumawati, SE.,M.Si.,Ak.,CA dan Dr. Muhammad Sobarsyah, SE., M.Si. Selaku Pembimbing Utama dan Pembimbing Anggota yang telah meluangkan waktu, pikiran, dan tenaga selama penulis menyusun tesis ini.
4. Drs. H. Andi Ali Baal Masdar, M.Si Gubernur Sulawesi Barat yang telah memberikan ijin dan dukungan kepada penulis untuk melanjutkan pendidikan jenjang Magister pada Program Magister Keuangan Daerah Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin
5. Dr. Mursalim Nohong, SE., M.Si, Ketua Program Magister Keuangan Daerah Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin yang telah meluangkan waktu, kesempatan dan senantiasa mendukung kesuksesan dan penyelesaian tesis ini.

6. Prof. Dra. Dian A.S. Parawansa, M. Si.,Ph.D, Dr. Abd. Rahman Razak, SE.,MS dan Dr. Darwis Said, SE., Ak., M.SA Tim Penilai Tesis yang telah memberikan arahan dan masukan selama ujian dan proses penyelesaian tesis ini.
7. Rekan-rekan seangkatan Kelas MKD Mamuju 2019 atas segala bentuk kerjasama dan kekompakan dalam pelaksanaan proses perkuliahan ini
8. Seluruh Staf Prodi Magister Keuangan Daerah atas segala bentuk bantuan dan kerjasama dalam membantu kelengkapan dan proses administrasi penyelesaian studi.
9. Terkhusus kepada keluarga penulis yang selama mengikuti pendidikan tersita waktu dan perhatiannya.
10. Semua Pihak yang tidak sempat saya sebutkan satu persatu yang telah memberikan bantuan moril dan spritual dalam penyusunan teses ini.

Penulis

Al Alim S

ABSTRAK

Al Alim. Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Di Provinsi Sulawesi Barat. (Dibimbing oleh Andi Kusmawati dan Muhammad Soebarsyah).

Tujuan dari penelitian ini yakni untuk mengetahui proses implementasi fungsi pengawasan DPRD dalam pelaksanaan Perda (Peraturan Daerah) APBD serta kendala dalam implementasi fungsi pengawasan DPRD dalam pelaksanaan Perda (Peraturan Daerah) pada Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Barat.

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif yang sifatnya normatif dan empiris, di mana metode atau cara yang digunakan di dalam penelitian ini dengan meneliti fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Di Provinsi Sulawesi Barat.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara umum pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh para anggota DPRD Provinsi Sulawesi Barat telah berjalan dengan baik untuk mengawal aspirasi masyarakat dengan rutin melakukan monitoring dan kunjungan lapangan, masukan dari publik. Kegiatan reses menjadi salah satu upaya untuk mengurangi kendala yang dimiliki oleh anggota DPRD Provinsi Sulawesi Barat dalam menjalankan fungsi pengawasan. Dalam kegiatan ini legislative, masyarakat dan pihak pemerintah dipertemukan untuk bermusyawarah serta berdiskusi untuk berbagi kegiatan yang akan dilaksanakan ataupun yang telah dilakukan oleh pemerintah

Kata Kunci: Penganggaran, Pengawasan, Peraturan Daerah, Legislatif

ABSTRACT

Al Alim. The Supervision Function of the Regional House of Representatives and the Implementation of the Revenue Budget in the Province of West Sulawesi. (Supervised by Andi Kusmawati and Muhammad Soebarsyah).

The purpose of this study is to find out the process of implementing the DPRD's supervisory function in the implementation of Regional Regulations (Regional Regulations) on the Regional Budget and the obstacles in implementing the DPRD's supervisory function in implementing Regional Regulations (Regional Regulations) in the Regional Government of West Sulawesi Province.

This research is a qualitative research that is normative and empirical in nature, where the method or method used in this research is to examine the function of Supervision of the Regional House of Representatives and the Implementation of the Revenue Budget in the Province of West Sulawesi.

The results of the study indicate that in general the implementation of the supervisory function carried out by members of the DPRD of West Sulawesi Province has gone well to guard the aspirations of the community by routinely monitoring and field visits, input from the public. The recess activity is one of the efforts to reduce the obstacles that members of the DPRD of West Sulawesi Province have in carrying out their supervisory functions. In this activity the legislature, the community and the government are brought together for deliberation and discussion to share activities that will be carried out or those that have been carried out by the government.

Keywords: *Budgeting, Supervision, Regional Regulation, Legislative*

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN JUDUL.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	iv
PRAKATA.....	v
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	xiii
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR TABEL.....	xi
DAFTAR GAMBAR	xii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	10
1.3 Tujuan Penelitian.....	11
1.4 Manfaat Penelitian.....	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	13
2.1 Landasan Teori	13
2.1.1 Teori Agensi.....	13
2.1.2 Pengawasan dalam Konsepsi Nomokrasi.....	14
2.1.3 Pengawasan dalam Konsepsi Demokrasi	19
2.1.4 Konsep Pengawasan.....	40
2.1.5 Peran dan Fungsi DPRD	44
2.2 Penelitian Terdahulu.....	55
BAB III KERANGKA KONSEPTUAL	58

BAB IV METODE PENELITIAN	60
4.1 Rancangan Penelitian.....	60
4.2 Lokasi Penelitian	61
4.3 Jenis dan Sumber Data	61
4.4 Teknik Pengumpulan Data	62
4.5 Teknik Analisis Data	63
BAB V HASIL PENELITIAN	63
5.1 Sejarah Pembentukan Sulawesi Barat	64
5.2 Profil DPRD Sulawesi Barat	69
BAB VI PEMBAHASAN.....	72
61. Implementasi fungsi pengawasan DPRD dalam pelaksanaan Perda (Peraturan Daerah) APBD oleh Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Barat.....	72
62. Kendala dalam implementasi fungsi pengawasan DPRD dalam pelaksanaan Perda (Peraturan Daerah) oleh Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Barat.....	87
BAB VII PENUTUP.....	92
7.1 Kesimpulan.....	92
7.2 Saran	92
DAFTAR PUSTAKA	94
LAMPIRAN.....	97

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
Tabel 1.1.Sisa Lebih Pembiayaan Tahun Anggaran Berkenaan (SiLPA)	9
Tabel 5.1.Ranperda Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD TA. 2019.....	73
Tabel 5.2.Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD TA. 2019 Ranperda.....	74
Tabel 5.3.Ranperda Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD TA. 2020.....	76
Tabel 5.4.Ranperda Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD TA. 2020.....	77
Tabel 5.5.Ranperda APBD TA. 2021	79

DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
Gambar 2.1.Kerangka Pikir	59
Gambar 4.1.Gambar 4.1. Pimpinan Komisi DPRD Provinsi Sulawesi Barat.....	70

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Momentum otonomi daerah di Indonesia semakin mendapatkan tempatnya setelah MPR RI melakukan amandemen pada Pasal 18 UUD 1945 dalam perubahan kedua yang secara tegas dan eksplisit menyebutkan bahwa negara Indonesia memakai prinsip otonomi dan desentralisasi kekuasaan politik. Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18 ayat 2 secara tegas menyebutkan Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Penyelenggaraan otonomi daerah sebagai konsekuensi dari desentralisasi selain merupakan manifestasi amanah konstitusi, juga dimaksudkan untuk memenuhi tuntutan rakyat serta efisiensi dan efektivitas pelaksanaan pembangunan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, sehingga muncul sikap transparansi, independensi dan sikap demokratis diharapkan tumbuh melalui penggunaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atas pelaksanaan pemerintahan daerah.

Prinsip sentralisasi dan desentralisasi tidak dapat dipandang sebagai suatu yang dikotomis, melainkan merupakan suatu kesatuan yang tidak dapat terpisahkan. Sebagai suatu negara kesatuan, pemerintahan pusat mempunyai tanggung jawab atau tugas untuk menjalankan kekuasaan pemerintahan di seluruh wilayah Kesatuan Republik Indonesia. Akan tetapi, mengingat wilayah Negara Indonesia yang demikian luasnya maka pemerintahan pusat mustahil mampu

menyelenggarakan sendiri seluruh bidang kehidupan kenegaraan, maka *the founding fathers* sejak dini, demi efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, menetapkan bahwa wilayah Indonesia dibagi atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan berdasarkan undang-undang.

Penyelenggaraan otonomi daerah didukung penyediaan sumber-sumber pembiayaan berdasarkan desentralisasi,dekonsentrasi, tugas pembantuan dan instansi vertikal perlu diatur perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah berupa sistem keuangan yang diatur berdasarkan pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab yang jelas antar tingkat pemerintahan yang mempunyai implikasi diskresi luas pada aspek pengelolaan keuangan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 yang cenderung mengurangi kooptasi dan intervensi pemerintah pusat terhadap pengelolaan keuangan daerah (Amalia (2011); Budiyono (2013); Nurhemi dan Suryani (2015)).

DPRD berhasil dalam memanfaatkan momentum atau kewenangan besar yang disahkan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah untuk mengawasi pelaksanaan otonomi daerah secara berdaya guna dan berhasil guna akan tergantung pada tingkat kemampuan dan kesiapan DPRD mengantisipasinya, semangat dan kesungguhan para anggota dewan dalam menerjemahkan pelaksanaan fungsi, hak, kewenangannya serta disiplin dan tanggung jawab mereka sebagai wakil rakyat (Dian Bakti, 2011; hal 97).DPRDmerupakan lembaga perwakilan rakyat daerahdan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang memiliki fungsi

legislasi, anggaran dan pengawasan (Fitriyah, 2010). Fungsi Anggaran yang ada bersama kepala daerah menyusun serta menetapkan Anggaran Pendapatan yang ada atau Belanja Daerah (APBD) tiap tahun ke tahun.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berperan mengawasi berjalannya pemerintah daerah yang diperankan lembaga eksekutif daerah, dalam hal ini Gubernur, Bupati, atau Walikota. Penyelenggaraan pemerintah yang bertanggung jawab mewujudkan keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 didasarkan pada prinsip desentralisasi (Pasal 1 ayat (1) tentang pemerintahan daerah dan pasal 18, 18A, dan 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945).

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 (Aminuddin, 2015).

Dalam konteks masyarakat modern, menurut Montesquei, kekuasaan berjalan berdasarkan mekanisme demokrasi, yang mana setiap kekuasaan mesti

diawasi oleh poros kekuasaan lainnya. Mekanisme *cheks and balance* tersebut kemudian menempatkan lembaga legislatif, dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berperan untuk mengawasi berjalannya pemerintahan yang diperankan oleh poros kekuasaan eksekutif. *Checks and balances* ini, yang mengakibatkan satu cabang kekuasaan dalam batas-batas tertentu dapat turut campur dalam tindakan cabang kekuasaan lain, tidak dimaksud untuk memperbesar efisiensi kerja (seperti yang dilihat di Inggris dalam fungsi dari kekuasaan eksekutif dan legislatif), tetapi untuk membatasi kekuasaan dari setiap cabang kekuasaan secara efektif. Hal ini berarti sistem *checks and balances* dalam penyelenggaraan kekuasaan memungkinkan adanya saling kontrol antar cabang kekuasaan yang ada dan menghindari tindakan-tindakan hegemonik, tiranik dan sentralisasi kekuasaan. Sistem ini mencegah terjadinya *overlapping* antar kewenangan yang ada. DPR juga sebagai lembaga negara yang memiliki fungsi legislasi (membuat undang-undang), namun konstitusi juga melengkapi DPR dengan fungsi anggaran dan pengawasan: a) Membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden; dan b) Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN (Rahmatullah, 2013).

Kata "pengawasan" sering di sama artikan dengan kata "kontrol, supervisi, *monitoring* atau *auditing*. 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), selain itu juga pengawasan dalam proses pembentukan peraturan daerah, fiskal, APBD dan kebijaksanaan politik Kepala Daerah guna mewujudkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan prinsip negara hukum.

Fungsi pengawasan DPRD terhadap jalannya penyelenggaraan pemerintah daerah telah diimplementasikan secara efektif dalam hubungan kepala daerah dan DPRD yang setara, untuk pembangunan daerah yang lebih baik (Amalia, 2011). *Check and balance* ini sesuai dengan teori agensi, pemerintah berperan sebagai agen sedangkan masyarakat diwakili oleh DPRD sebagai principal. Pemerintah merupakan Pemerintah daerah yang dimaksud di sini yaitu pemerintah provinsi yang menyusun anggaran yang kemudian akan diserahkan kepada pemerintah pusat dan setelah disahkan oleh pemerintah pusat maka anggaran tersebut harus di pertanggung jawabkan realisasi anggarannya oleh pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat yang berperan sebagai agen Dalam pelaksanaan dan penyusunan anggaran diperlukan pengawasan guna mewujudkan akuntabilitas. DPRD merupakan lembaga yang oleh undang-undang memiliki posisi strategis dalam melakukan fungsi pengawasan terhadap pemerintah provinsi, kabupaten dan kota, di mana DPRD sebagai principal yang mewakili suara rakyat (Faizal, 2011).

Namun demikian fungsi pengawasan DPRD belum berjalan maksimal untuk dapat mencapai misi dan tujuan yang ditetapkan pemerintah daerah. Hubungan kesetaraan dan kemitraan DPRD dan Kepala Daerah dalam pengambilan kebijakan daerah masih diwarnai dengan masih banyaknya kasus korupsi, kolusi

dan nepotisme dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Dengan berbagai fungsi dan kewenangan lembaga legislatif terhadap lembaga eksekutif, ternyata di lapangan fungsi dan kewenangan DPRD tidak berjalan efektif sebagaimana yang diharapkan. Beberapa kasus yang mencuat yakni di Provinsi Sulawesi Barat, DPRD Provinsi tidak maksimal menjalankan pengawasannya, hanya berfokus pada pengawasan reaksioner. Hipotesis peneliti menganggap bahwa pengawasan yang dilakukan legislatif hanyalah formalitas belaka. Inilah yang menjadi alasan mengapa peneliti ingin melakukan penelitian yang lebih dalam terkait hipotesis tersebut.

Berdasarkan data BPKP yang diolah dari laporan tahun 2012 sampai dengan tahun 2015 menunjukkan terdapat 71 perkara tindak pidana korupsi TPK di instansi pemerintah provinsi. Sementara itu di Kabupaten/Kota terdapat 107 perkara TPK (<http://www.bpkp.go.id>). Mayoritas motif tindak pidana korupsi tersebut adalah suap dan gratifikasi yang melibatkan DPRD, Kepala daerah dan Pengusaha. Hal ini disebabkan kepala daerah memiliki kekuasaan yang sangat besar dalam pengelolaan anggaran APBD, perekrutan pejabat daerah, pemberian izin sumber daya alam, pengadaan barang dan jasa dan pembuatan peraturan kepala daerah.

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, akan merubah pola pemakai dana daerah, mengingat diskresi yang luas yang diberikan oleh pusat kepada daerah dalam pemanfaatan anggaran daerah sekalipun dana saling menjatuhkan dan bermitra untuk menghasilkan kebijakan penyelenggaraan tersebut berasal dari pusat. Daerah akan melakukan pemanfaatan anggaran sesuai

dengan kebutuhan dan prioritas daerah. Kebutuhan dan prioritas daerah akan erat hubungannya dengan visi dan misi yang dikembangkan oleh daerah yang bersangkutan. Untuk itu maka sasaran dari pengawasan anggaran adalah sejauh mana keterkaitan antara alokasi anggaran dengan pencapaian visi dan misi daerah.

Penelitian Aminuddin (2015) memperoleh hasil bahwa 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 dilainsisi Rembudkk (2012) dalam penelitiannya menunjukkan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kota Malang Khususnya dalam bidang pendidikan menggunakan model pengawasan dari segi waktu atau obyek yang diawasi yang meliputi, pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung dan pengawasan lintas sektoral. Terdapat beberapa faktor yang berpengaruh dalam pelaksanaan pengawasan yakni tingkat keseriusan lembaga-lembaga yang memiliki peran dan fungsi pengawasan, penerapan etika dalam pengawasan dan jenis kebijakan itu sendiri serta peran masyarakat dalam mengawasi hal tersebut. Dampak yang timbul akibat proses pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kota

Malang adalah semakin kecilnya kemungkinan-kemungkinan terjadinya penyalahgunaan proses implementasi kebijakan. Penelitian terdahulu mayoritas mencermati dan menganalisis tentang pelaksanaan pengawasan DPRD dari satu sisi saja yakni implementasi kebijakan yang dilihat dari perspektif administrasi publik, sedangkan penelitian ini berusaha mengkaji dari perspektif keuangan daerah.

Desentralisasi di bidang politik membawa konsekuensi yakni penempatan anggota DPRD pada posisi sederajat dengan kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penguatan fungsi kelembagaan DPRD diwujudkan fungsi Legislasi, Budgeting dan Controlling di DPRD yang mengikuti penguatan fungsi DPR di tingkat pusat. Namun pergeseran penguatan fungsi dan tugas pada lembaga DPRD di daerah tidak serta merta diikuti dengan peningkatan kualitas, derajat aspirasi dan produktitas kerja lembaga DPRD. Dewan dinilai masih belum mampu menjalankan fungsinya dengan baik termasuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap perencanaan, pelaksanaan kegiatan dan program pemerintah daerah.

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 lebih dioptimalkan agar dari tahun ke tahun penganggaran dan realisasi penggunaan anggaran terkait Ranperda berjalan optimal dan tepat sasaran. Berikut disajikan data mengenai penganggaran dan realisasi Ranperda Provinsi Sulawesi Barat.

Tabel 1.1. Sisa Lebih Pembiayaan Tahun Anggaran Berkenaan (SiLPA)

Tahun	SiLPA
2019	97.892.859.368,89
2020	0,00

Sumber: Data Primer (2021)

Berdasarkan tabel 1.1 dapat dilihat bahwa terdapat SiLPA tahun 2019 yang menunjukkan masih banyak pembahasan ranperda yang belum dilaksanakan sedangkan pada tahun 2020 nilai SiLPA yakni 0,00 yang menunjukkan bahwa perencanaan dan realisasi ranperda telah disesuaikan dengan baik antara perencanaan anggaran dan realisasi pembiayaan. Hal tersebut tidak terlepas dari fungsi pengawasan yang telah dilakukan oleh pihak DPRD Provinsi Sulawesi Barat. Fungsi pengawasan yang dilakukan DPRD adalah dengan melakukan penilaian terhadap pelaksanaan peraturan daerah, kebijakan pemerintah daerah dan pelaksanaan anggaran yang berbasis kinerja. Fungsi pengawasan dioperasionalisasikan 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 (Aminudin, 2015).

Berdasarkan uraian tersebut, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian tentang: “**Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Di Provinsi Sulawesi Barat**”. Melalui tulisan ini diharapkan mampu menghasilkan pengetahuan yang teruji kebenarannya melalui proses penelitian dan analisis tentang Fungsi Pengawasan DPRD terhadap Pelaksanaan Perda (Peraturan Daerah) APBD oleh Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Barat. *Check and balance* diharapkan terjadidemi optimalisasi pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD untuk memperkuat akuntabilitas pemerintahan daerah untuk mewujudkan *good governance*.

1.2. Rumusan Masalah

Bertitik tolak dari latar belakang masalah diatas, perlu melakukan studi yang berkenaan dengan pemecahan masalah tersebut diatas sebagai obyek studi dalam penulisan tesis. Adapun rumusan masalah yang penulis angkat adalah;

1. Bagaimanakah implementasi fungsi pengawasan DPRD dalam pelaksanaan Perda (Peraturan Daerah) APBD pada Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Barat?
2. Apakah kendala dalam implementasi fungsi pengawasan DPRD dalam pelaksanaan Perda (Peraturan Daerah) pada Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Barat?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian pada tesis ini bertujuan untuk;

1. Mengetahui proses implementasi fungsi pengawasan DPRD dalam pelaksanaan Perda (Peraturan Daerah) APBD pada Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Barat.
2. Mengetahui kendala dalam implementasi fungsi pengawasan DPRD dalam pelaksanaan Perda (Peraturan Daerah) pada Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Barat.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1 Kegunaan Teoretis

Manfaat teoretis dari penelitian ini yaitu dapat menjadi landasan pengembangan dan pendukung teori agensi, terkhususnya dalam pengkajian ilmiah mengenai fungsi pengawasan DPRD untuk optimalisasi anggaran di Provinsi Sulawesi Barat.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Manfaat praktis dari hasil penelitian ini diharapkan dapat disumbangkan bagi pemerintah daerah, khususnya Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat (eksekutif) secara bersama-sama dengan para anggota legislatif (DPRD) agar *check and balance* dapat terealisasi di daerah Provinsi Sulawesi Barat.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Landasan Teori

2.1.1. Teori Agensi

Teori keagenan menurut Jensen and Meckling (1976), yaitu hubungan keagenan merupakan sebuah kontrak antara principal dengan agent, dengan melihat pendelegasian beberapa wewenang pengambilan keputusan kepada agent. Menurut Zimmerman (1977), *agency problem* juga terjadi pada organisasi pemerintahan, rakyat sebagai principal memberikan mandate kepada pemerintah sebagai agen, untuk menjalankan tugas pemerintah and dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Halim dan Abdullah (2003) juga menjelaskan bahwa teori keagenan bias diterapkan dalam organisasi sector publik dan menyatakan bahwa negara demokrasi modern didasarkan pada hubungan prinsipal-agen. Hal ini didukung oleh pernyataan Moe (1984) yang menjelaskan konsep ekonomi kaorganisasi sector public dengan menggunakan teori keagenan.

Negara demokrasi modern didasarkan pada serangkaian hubungan principal-agent, sehingga kerangka hubungan principal-agent merupakan suatu pendekatan yang sangat penting untuk menganalisis komitmen-komitmen kebijakan publik (Lane dan Kivisto, 2008). Dalam sector public teori keagenan tersebut juga dapat dilihat dari dalam laporan penyusunan anggarannya (Santoso & Pabelum, 2008; Amyulianthy et al, 2016). Pemerintah daerah yang dimaksud

di sini yaitu pemerintah provinsi yang menyusun anggaran yang kemudian akan diserahkan kepada pemerintah pusat dan setelah disahkan oleh pemerintah pusat maka anggaran tersebut harus di pertanggung jawabkan realisasi anggarannya oleh pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat yang berperan sebagai agen. Dalam pelaksanaan dan penyusunan anggaran diperlukan pengawasan guna mewujudkan akuntabilitas dan DPRD merupakan lembaga yang oleh undang-undang memiliki posisi strategis dalam melakukan fungsi pengawasan terhadap pemerintah provinsi, kabupaten dan kota di mana DPRD sebagai principal yang mewakili suararakyat.

2.1.2. Pengawasan dalam Konsepsi Nomokrasi

Nomokrasi adalah suatu konsepsi tentang negara hukum atau *rechstaat*. Penelusuran konsep negara hukum sesungguhnya dapat dilakukan mulai dari Yunani dan Romawi kuno, yang juga menjadi sumber teori kedaulatan (Jimly, 2008:92). Namun negara-negara hukum di dunia memiliki latar belakang sejarah dan pemikiran yang berbeda-beda pula. Dalam ensiklopedia Indonesia, istilah negara hukum dilawankan dengan negara kekuasaan dirumuskan dalam pengertian sebagai berikut: “Negara hukum (*rechstaat*) adalah negara yang bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu dan agar semuanya berjalan menurut hukum, negara kekuasaan (*machtstaat*) adalah negara yang bertujuan untuk memelihara dan mempertahankan kekuasaan semata”.

Konsep negara hukum yang dapat dijumpai dalam UUD 1945 baik secara implisit maupun eksplisit menunjukkan adanya pemikiran dari *the founding fathers* dan tidak semuanya diadopsi dari konsep negara hukum (*rechtsstaats*) maupun *rule of law*, tetapi dijiwai oleh nilai-nilai Pancasila sebagai filsafat pandangan hidup bangsa (Jimly, 2009: 46). Sebagaimana diketahui bahwa Indonesia adalah Negara berdasar atas hukum *Rechtsstaats* tidak berdasar atas kekuasaan belaka *Machtsstaats* (Hadjon, 1987: 83). Hal ini lebih jelas lagi diuraikan oleh Azhary yang menyatakan apabila kita membaca UUD 1945 baik pembukaan maupun pasal-pasalannya, maka akan ditemukan unsur-unsur negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental (*rechtsstaats*) dan juga unsur negara hukum menurut konsep Anglo Saxon (Azhary, 1995: 83).

Pengawasan dalam konteks hukum, dapat dimaknai sebagai upaya agar peraturan yang telah dibuat dapat dilaksanakan dan diterapkan sesuai dengan tujuan dibuatnya peraturan tersebut. Konsep negara hukum baik *rechtsstaats* maupun *rule of law* tidak menghendaki kekuasaan yang menyimpan dengan hukum. Oleh karena itu dalam konsep negara hukum, di junjung tinggi asas supremasi hukum dan asas pemerintahan menurut hukum (*rechtsmatigheid van bestuurs*) hal ini sejalan dengan hakekat pengawasan yang tujuannya adalah untuk membatasi penggunaan kekuasaan agar tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Amiq, 2010: 44-45).

Badan-badan atau pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk melakukan pengawasan dalam konsep negara hukum adalah institusi penegak hukum. Melalui kewenangan pengawasan yang dimiliki dapat

mengambil tindakan-tindakan yang diperlukan untuk meluruskan pelanggaran hukum yang terjadi. Dengan kata lain lembaga pengawasan justru diperlukan dalam rangka menegakkan konsep negara hukum. Khususnya melakukan kontrol terhadap penguasa guna melindungi hak-hak asasi manusia serta menjaga agar kekuasaan dijalankan menurut ketentuan hukum (asas legalitas atau prinsip supremasi hukum) dan tidak atas kekuasaan semata (*absolutisme*).

Pada tujuan akhirnya, baik pengawasan maupun negara hukum mempunyai arah yang jelas yaitu sama-sama mempunyai sarana untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dan keadilan sosial yang merupakan tujuan utama dari negara hukum. Eksistensi pengawasan dikaitkan dengan latar belakang dengan dilahirkan ide negara hukum adalah sangat jelas keterkaitannya yaitu merupakan sarana untuk membatasi dan mengontrol kekuasaan agar tidak disalahgunakan.

Keberadaan pengawasan mempunyai reparatoir atau meluruskan pelanggaran yang terjadi semakin mendapatkan tempatnya pada konsepsi negara hukum pancasila. sementara itu untuk memberikan ciri “ke Indonesiaannya” juga dikenal istilah negara hukum dengan menambah atribut “Pancasila,” sehingga menjadi negara hukum Pancasila (Husen, 2009: 22). Bahwa salah satu ciri negara hukum pancasila adalah penyelesaian sengketa melalui musyawarah dan menjadikan peradilan sebagai upaya terakhir. Sehingga tidak berlebihan jika dikemukakan bahwa meningkatkan kualitas pengawasan sangat sejalan dengan konsepsi negara hukum pancasila (Farida, 1998: 197).

Terselenggaranya pengawasan dalam sebuah institusi yakni untuk menilai kinerja suatu institusi dan memperbaiki kinerja sebuah institusi. Oleh karena itu dalam setiap perusahaan mutlak, bahkan rutin adanya sistem pengawasan. Dengan demikian pengawasan merupakan instrument pengendalian yang melekat pada setiap tahapan operasional perusahaan.

Fungsi pengawasan dapat dilakukan setiap saat, baik selama proses manajemen atau administrasi berlangsung maupun setelah berakhir untuk mengetahui tingkat pencapaian tujuan suatu organisasi atau kerja. Fungsi pengawasan dilakukan terhadap perencanaan dan kegiatan pelaksanaannya. Kegiatan pengawasan sebagai fungsi manajemen bermaksud untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan yang terjadi setelah perencanaan dibuat dan dilaksanakan. Keberhasilan perlu dipertahankan dan jika mungkin ditingkatkan dalam perwujudan manajemen/administrasi berikutnya dilingkungan suatu organisasi/unit kerja tertentu. Sebaliknya setiap kegagalan harus diperbaiki dengan menghindari penyebabnya baik dalam menyusun perencanaan maupun pelaksanaannya.

Untuk itulah, fungsi pengawasan dilaksanakan, agar diperoleh umpan balik (*feed back*) untuk melaksanakan perbaikan bila terdapat kekeliruan atau penyimpangan sebelum menjadi lebih buruk dan sulit diperbaiki. Dalam kaitannya dengan pengertian pengawasan terdapat berbagai macam pengertian. Syafiie (1998: 60) mengidentifikasikan pengertian pengawasan menurut dari beberapa ahli sebagai berikut:

1. Lyndal F. Urwick, pengawasan adalah upaya agar sesuatu dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan dan instruksi yang dikeluarkan.
2. Sondang Siagian, pengawasan adalah proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditemukan sebelumnya.
3. George R Terry, pengawasan adalah proses penentuan apa yang harus dicapai yaitu standar, apa yang sedang dilakukan, yaitu menilai pelaksanaan dan bila perlu melakukan perbaikan-perbaikan sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana yaitu selaras dengan standar.
4. Stephen Robein, pengawasan adalah proses mengikuti perkembangan kegiatan untuk menjamin (*to ensure*) jalannya pekerjaan dengan demikian, dapat selesai secara sempurna (*accomplished*) sebagaimana yang direncanakan sebelumnya dengan pengoreksian beberapa pemikiran yang saling berhubungan.
5. David Granick, pengawasan pada dasarnya memiliki tiga fase yaitu; fase legislatif, fase administratif, dan fase dukungan.
6. Abdurrahman, menguraikan ada beberapa faktor yang membantu pengawasan dan mencegah berbagai kasus penyelewengan serta penyalahgunaan wewenang, yaitu filsafat yang dianut suatu bangsa tertentu, agama yang mendasari seorang tersebut, kebijakan yang dijalankan, anggaran pembiayaan yang mendukung, penempatan pegawai dan prosedur kerjanya, serta kemantapan koordinasi dalam organisasi.

2.1.3. Pengawasan dalam Konsepsi Demokrasi

Istilah Demokrasi berasal dari penggalang kata Yunani “Demos” yang berarti “Rakyat” dan kata “Kratos” atau “Cratein” yang berarti “Pemerintahan,” sehingga kata “Demokrasi” berarti suatu “pemerintahan oleh rakyat”. Kata “pemerintahan oleh rakyat” memiliki konotasi (1) suatu pemerintahan yang “dipilih” oleh rakyat dan (2) suatu pemerintahan oleh rakyat biasa (Bukan oleh kaum bangsawan) bahkan (3) suatu pemerintahan oleh rakyat kecil dan miskin (government by the poor) atau yang sering diistilahkan “Wong cilik” (Fuady, 2010: 1). Selanjutnya Abraham Lincoln memberikan batasan singkat tentang demokrasi sebagai suatu pemerintahan dari rakyat, rakyat dan untuk rakyat.

Di dalam kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan telah ditetapkan sistem kekuasaan yang diselenggarakan oleh lembaga-lembaga negara sebagai perwujudan demokrasi dan kedaulatan rakyat sebagaimana dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat 2 yang menegaskan bahwa: Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Dalam sistem Demokrasi modern dewasa ini, sistem kekuasaan dalam kehidupan bersama biasanya dibedakan dalam tiga wilayah atau domain, yaitu negara (*state*), pasar (*Market*), dan masyarakat (*civil society*). Ketiga domain kekuasaan tersebut memiliki logika dan hukumnya sendiri-sendiri. Ketiganya harus berjalan seiring dan sejalan, sama-sama kuat dan saling mengendalikan satu sama lain tetapi tidak boleh saling mencampur dan dicampuradukan (Jimly, 2011: 133). Berdasarkan unsur-unsur demokrasi negara Indonesia dapat dikatakan

sebagai negara demokrasi. Hal ini nampak jelas dari beberapa perkembangan sebagai berikut:

- a. Adanya pemilihan umum secara langsung, umum bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan secara kontinyu, bahkan pemilu sekarang ini tidak hanya memilih anggota dewan perwakilan rakyat, tetapi juga memilih presiden dan wakil presiden, serta kepala daerah dan wakil kepala daerah.
- b. Adanya lembaga-lembaga yang merepresantasikan kedaulatan rakyat sebagai penampung aspirasi rakyat mulai dari DPRD, DPR, DPD, sampai MPR.
- c. Adanya sarana pengawasan atau kontrol terhadap penyelenggara negara baik melalui lembaga peradilan, wakil rakyat, pers, dan lembaga pengawasan lainnya.
- d. Adanya organisasi masyarakat dan organisasi politik sebagai perwujudan hak berserikat, berkumpul dan menyampaikan pendapat (Amiq: hal 50).

Adapun pengawasan dikaitkan dengan konsep negara demokrasi berfungsi sebagai sarana penguatan kedaulatan rakyat. Dalam negara yang demokratis, rakyat mempunyai peranan baik dalam proses pemerintahan, penyelenggaraan pemerintahan maupun dalam rangka mengawasi jalannya pemerintahan. Dalam proses pembentukan pemerintahan rakyat melalui pemilihan umum memilih kepala pemerintahan presiden dan wakil presiden. Dalam rangka pelaksanaan pemerintahan dibutuhkan lembaga-lembaga politik seperti presiden, gubernur, bupati/ wali kota, juga DPR, DPD, dan DPRD sedangkan dalam rangka

mengawasi pemerintahan dibutuhkan lembaga-lembaga pengawasan tersebut yang berasal dari lembaga-lembaga politik itu sendiri atau lembaga khusus. Pemberian wewenang pengawasan pada DPR/DPD/DPRD menjadi salah satu implementasi peran serta masyarakat secara tidak langsung dalam pengawasan pelaksanaan pemerintahan (Amiq: hal 53).

Pengawasan sebagai sarana demokratisasi akan semakin mendapat tempatnya, jika terdapat hubungan timbal balik antara lembaga-lembaga pengawas dan rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Baik berbentuk laporan atau pengaduan masyarakat tentang penyelenggaraan pemerintahan maupun respon masyarakat terhadap hasil temuan pengawasan seyogyanya mendapat pengaturan dalam perangkat hukum pengawasan.

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(1833-1902) 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 kelembaga 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 sebagaibagian 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. 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 (*alagiemene 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, tidaksewenang-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 konsekwensi 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.

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 "*functor*" 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.

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.

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 yang telah ditetapkan.

Sudah menjadi suatu kewajiban bagi semua pihak, baik secara kelembagaan maupun secara individu untuk memperjelas kepada rakyat tentang hal-hal yang dianggap belum jelas, termasuk kekuasaan lembaga perwakilan yang sedang dilaksanakan. Mengingat UUD 1945 yang merupakan hasil karya masa lampau dan dibuat dengan sangat tergesa-gesa, sudah barang tentu materi yang

diatur tidaklah sempurna. Di sinilah arti perubahan memegang peranan penting, bukan untuk menambah keaburan tetapi memberi kesempurnaan.

UUD 1945 pasca amandemen menempatkan dua lembaga perwakilan (DPR dan DPD) untuk mewakili dua macam perwakilan, yaitu DPR mewakili rakyat dan DPD mewakili daerah. Meski demikian, UUD 1945 telah mengatur tentang keberadaan kedua lembaga perwakilan tersebut, namun jika diperhatikan tentang peran yang diberikan oleh ketentuan perundang-undangan kepada DPD yang tidak seimbang dengan DPR, maka akan memposisikan DPR sebagai satu-satunya lembaga legislatif yang mempunyai kekuasaan paling dominan karena posisi DPD hanya sebagai badan komplementer dari DPR. Sekalipun sama-sama dibentuk melalui pemilu, tetapi kekuasaan, fungsi, hak dan kewajiban di antara kedua lembaga ini berbeda.

Di Amerika Serikat yang menganut checks and balances system melalui lembaga perwakilan dua kamar (Congres yang terdiri dari Senat dan House of Representative) mempraktikkan adanya kesetaraan kewenangan diantara keduanya. Hal ini merupakan tujuan utama dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mengacu kepada sistem presidensial, sehingga saling mengawasi setiap saat dapat dilaksanakan, baik secara intern maupun secara eksternal.

Perlu disadari, pola baru yang memposisikan DPR sebagai kekuasaan legislatif yang sangat kuat dan ditambah oleh UUD 1945 membekalinya dengan senjata yang ampuh,⁴⁰ maka DPR akan dengan mudah dapat memaksakan apa yang menjadi kehendaknya, karena tidak ada pihak yang dapat saling kontrol dengan lembaga tersebut, baik secara intern maupun secara extern. Dengan

demikian, pada gilirannya nanti akan melahirkan legislative heavy dan “diktator legislatif”. Upaya- upaya ke arah itu kalau cermat dalam melihatnya, sebenarnya sudah mulai tumbuh sejak mulai amandemen terhadap UUD 1945, mereka dengan cerdas membuat skenario perubahan terhadap UUD 1945 yang seolah-olah hasil perubahan itu merupakan akumulasi segenap aspirasi yang tumbuh di dalam masyarakat. Padahal, merupakan konsep mentah yang datang dari mereka sendiri secara tambal sulam, karena mereka curiga untuk melibatkan pihak-pihak yang memiliki wawasan yang berbeda.

Pada pasal 20 Ayat (5) UUD 1945 hasil perubahan tahap kedua tahun 2000, menetapkan “Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan”.

Secara implisit, kedudukan DPD berada di bawah DPR dan Presiden. DPD dapat mengajukan RUU kepada DPR yang berkaitan dengan: (1) otonomi daerah; (2) hubungan pusat dan daerah; (3) pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah; (4) pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan (5) perimbangan keuangan pusat dan daerah.⁴¹ DPD hanya ikut membahas terhadap RUU yang diajukannya dan memberi pertimbangan kepada DPR atas RAPBN yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.⁴²Selebihnya, DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU yang berkenaan dengan perannya, dan menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR untuk ditindaklanjuti.⁴³Tetapi anggota DPD dapat

diberhentikan dari jabatannya, di mana syarat-syarat dan tata caranya diatur dengan UU.44 Hal yang terakhir ini memiliki suatu pengertian bahwa DPR dan Presiden dapat mengatur perihal pemberhentian anggota DPD.

Prinsip ketidaksetaraan ini dapat juga dilihat dari susunan dan kedudukan DPD yang diatur di dalam ketentuan Pasal 22C Ayat (3) UUD 1945 jo. ketentuan Pasal 227 Ayat (2) UU No. 27 tahun 2009; di mana jumlah anggota seluruh anggota DPD tidak melebihi sepertiga jumlah anggota DPR. Dengan demikian, mengingat sebagian besar anggota MPR adalah anggota DPR, maka secara praktis dalam penyelenggaraan peranan perwakilan hanya dijalankan oleh sebuah lembaga yang memiliki dua wajah.

Harapan satu-satunya dari DPD adalah jika sepertiga anggota MPR berasal dari DPD memiliki kesepakatan untuk memperkuat wewenang DPD, dan mampu mempengaruhi anggotayang diinginkan itu, karena bila melihat baik dari sudut kelembagaan maupun keanggotaan, DPD merupakan suatu komponen ketatanegaraan yang baru dan belum memiliki jam terbang yang memadai untuk berkompetisi dengan DPR yang sudah lama malang melintang dalam kehidupan politik kenegaraan. Selain itu, berhubung kepentingan masing-masing daerah yang tidak seragam, mengakibatkan ketidak seragaman visi dari masing-masing anggota DPD sehingga mereka akan berjuang secara sendiri-sendiri untuk kepentingan daerahnya yang beragam itu.

Kenyataan tersebut tampak kekuasaan DPR menjadi liar karena kunci ubah konstitusi ada pada tangan mereka, hal ini merupakan akibat dari salah pilih mekanisme perubahan terhadap UUD 1945. Perlu disadari bahwa perubahan UUD

1945 melalui tahapan amandemen mengandung banyak kelemahan. Selain menggambarkan kepentingan elit politik saja, perubahan UUD 1945 melalui amandemen akan memakan waktu relative lama dan biaya mahal, sebagai contoh Konstitusi India telah melakukan 82 (delapan puluh dua) kali amandemen, Konstitusi Amerika Serikat sampai juga ratusan kali.

Pelaksanaan pemilihan umum dalam kurun waktu 1971 s/d 2009 secara periodik tiap 5 tahun sekali sesuai dengan kalender konstitusi merupakan salah satu bukti bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan pada prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi). Latar belakang sejarah, akar-akar kebudayaan dan jati diri yang menjamin eksistensi bangsa dan negara harus ditanamkan lebih dalam dan lebih luas. Jati diri itu kecuali menjamin eksistensi juga harus sanggup menjadi modal pokok bagi pekerjaan besar memperbaiki kehidupan rakyat serta membangun kemajuan bangsa dan negara yang berlandaskan demokrasi (Pancasila).

Di semua negara, berkembang atau maju, selatan dan utara, fenomena masa kini ialah perubahan (pembangunan). Harus disadari bahwa pembangunan bukan sekedar perubahan terhadap suatu masyarakat, melainkan juga meliputi lingkungannya.⁴⁷ Karena itu, perubahan-perubahan besar yang digerakkan oleh pembangunan nasional dan perubahan-perubahan besar sebagai akibat bahwa dunia semakin satu, semakin interdependen dapat diperhitungkan secara dini. Segala daya upaya itu, sudah barang tentu rangsangan dan pertimbangannya, adalah aspirasi yang hidup dan berkembang dari masyarakat, dari rakyat. Dalam kaitan itu, harus bisa ditangkap dan dipahami, bahwa aspirasi rakyat itu dalam

kebudayaan, dalam ekonomi, dalam politik, dalam hukum, juga berhasrat semakin besar, semakin luas dan karena itu menghendaki iklim yang lebih sempurna.

2.1.4. Konsep Pengawasan

Pengawasan berasal dari kata awas, berarti antar alain "penjagaan". Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan administrasi yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan (Fachrudin, 2004: 88). Menurut Muchsan dalam Irfan Fachrudin (2004: 89), pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara de facto, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana/ Plan).

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 19 tahun 1996 dalam Muhfam Al Amin (2006: 48), pengawasan adalah seluruh proses objek atau kegiatan tersebut telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Pengawasan adalah merupakan proses dari serangkaian kegiatan untuk menjamin agar seluruh rencana dapat dilaksanakan dan pelaksanaannya sesuai dengan apa yang direncanakan (Sunindhia, 1987: 112).

Pengawasan merupakan suatu proses yang terus-menerus yang dilaksanakan dengan jalan mengulangi secara teliti dan periodik. Di dalam melakukan pengawasan haruslah diutamakan adanya kerjasama dan dipelihara rasa kepercayaan. Jaminan tercapainya tujuan dengan mengetahui perbedaan-perbedaan antara rencana dan pelaksanaan dalam waktu yang tepat sehingga dapat diadakan perbaikan-perbaikan dengan segera dan mencegah berlarut-larutnya

kesalahan. Dalam melakukan pengawasan diperlukan pandangan yang kemuka untuk dapat mencegah terulangnya kekurangan dari rencana yang sekarang terhadap rencana yang berikutnya (Sunindhia, 1987: 112).

Menurut Inpres No 15 tahun 1983 dalam Mufham Al-Amin (2006:49) tujuan pengawasan adalah untuk mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Menurut Paulus Effendi Lotulung dalam Irfan Fachrudin (2004 :89) pengawasan (*control*) terhadap pemerintah adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik disengaja maupun tidak sengaja, sebagai usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha represif.

Pengawasan Pemerintahan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut PP No 79 tahun 2005 (Pasal 1) adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai rencana dan ketentuan perundang- undangan.

Hubungan pengawasan terhadap pemerintah adalah sebagai berikut (Fachrudin, 2004 : 90-91):

- a. Pada umumnya sasaran pengawasan terhadap pemerintah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar Negara hukum kesejahteraan dapat berjalan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara Negara hukum kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik pula dan tetap dalam batas kekuasaanya.

- b. Tolok ukurnya adalah hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam hukum material maupun hukum formal, serta kemanfaatannya bagi kesejahteraan masyarakat.
- c. Pencocokan antara perbuatan dan tolok ukur yang telah ditetapkan.
- d. Jika terdapat tanda-tanda akan terjadi penyimpangan terhadap tolok ukur tersebut dilakukan pencegahan.
- e. Apabila dalam pencocokan menunjukkan telah terjadi penyimpangan dari tolok ukur, kemudian diadakan koreksi melalui tindakan pembatalan, pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan pelaku kekeliruan itu.

Jenis-jenis pengawasan yang dapat dilakukan oleh DPRD yaitu:

- a. Pengawasan dipandang dari kelembagaan yang dikontrol dan yang melaksanakan kontrol dapat dibedakan menjadi pengawasan intern (internal control) dan pengawasan ekstern (ekstern control) (Fachrudin, 2004 : 92). Pengawasan intern (internal control) adalah pengawasan yang masih termasuk organisasi dalam lingkungan pemerintah, misalnya: pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya secara hirarkhis. Bentuk kontrol yang seperti itu dapat digolongkan sebagai jenis kontrol teknis administratif.

Pengawasan ekstern (ekstern control) adalah pengawasan yang dilakukan oleh badan atau organ secara struktur organisasi berada diluar pemerintah dalam arti eksekutif, misalnya: pengawasan yang dilakukan secara langsung, seperti pengawasan keuangan yang dilakukan oleh BPK, pengawasan sosial yang

dilakukan oleh masyarakat melalui Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) termasuk media masa, pengawasan politis yang dilakukan lembaga-lembaga perwakilan rakyat terhadap pemerintah (eksekutif). Pengawasan reaktif yang dilakukan secara tidak langsung melalui badan peradilan (*judicial control*) antara lain peradilan umum dan peradilan administrasi dalam hal timbul persengketaan dengan pihak pemerintah.

- b. Menurut Paulus Effendi Lotulung dalam Irfan Fachruddin (2004: 93), pengawasan dipandang dari segi waktu pelaksanaan, pengawasan dibedakan menjadi 2 yaitu: Pengawasan a-priori, yaitu pengawasan yang dilakukan sebelum dilakukan tindakan atau dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau peraturan lainnya yang menjadi wewenang pemerintah. Pengawasan ini mengandung unsur pengawasan preventif yaitu mencegah dan menghindarkan terjadinya kekeliruan. Kedua, pengawasan-posteriori, yaitu pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkan suatu keputusan suatu ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan pemerintah. Pengawasan ini mengandung unsur represif yaitu bertujuan mengoreksi tindakan yang keliru.
- c. Dipandang dari aspek yang diawasi Paulus Effendi Lotulung dalam Irfan Fachrudin (2004 : 93) mengemukakan pengawasan dibedakan yaitu: (1) Pengawasan segi hukum, pengawasan yang dimaksudkan untuk menilai segi-segihukumnya saja; (2) Pengawasan segi kemanfaatan, pengawasan yang dimaksudkan untuk menilai segikemanfaatannya.

- d. Dipandang dari cara pengawasan, menurut Hertogh dalam IrfanFachrudin (2004 : 94), pengawasan dibedakan kepada: (1) Pengawasan unilateral, pengawasan yang penyelesaiannya sepihak dari pengawas; (2) Pengawasan refleksi, pengawasan yang penyelesaiannya dilakukan melalui proses timbal balik berupa dialog dan negosiasi antara pengawas dengan yang diawasi.

Fungsi pengawasan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) terhadap Pemerintah Daerah bersifat pengawasan kebijakan bukan pengawasan teknis. Disamping pengawasan tersebut pengawasan oleh masyarakat (sosial kontrol) diperlukan dalam mewujudkan peran serta masyarakat guna menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, efisien, bersih dan bebas dari korupsi, kolusi serta nepotisme (PP No 79 tahun 2005: Penjelasan Umum).

2.1.5. Peran dan Fungsi DPRD

DPRD merupakan lembaga legislatif yang berdomisili pada tingkat lokal, baik itu Provinsi, Kabupaten, maupun Kota. Keberadaan DPRD berperan sebagai poros kekuasaan demi mengimbangi dua poros kekuasaan lainnya pada tingkat lokal, yaitu lembaga eksekutif (Gubernur, Bupati, Walikota) dan lembaga yudikatif (Pengadilan Tinggi dan Pengadilan Negeri). Adapun peran dan fungsi DPRD yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi penganggaran.

Pada hakikatnya hak otonomi yang diberikan kepada daerah- daerah adalah untuk mencapai tujuan negara. Menurut Rosseau dalam Abu Daud Busroh (1985:129), rakyat yang berdaulat itu hanyalah merupakan fiksi saja, karena rakyat dapat mewakilkan kekuasaannya dengan berbagai cara. Jadi pengertian

kedaulatan adalah pengertian semu, abstrak, dalam arti tidak dapat dilihat dengan nyata dalam bentuk yang kongkrit.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi yang diberikan secara luas berada pada Daerah Kabupaten/Kota. Hal tersebut dengan maksud 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 Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan, bahwa: Penyelenggara Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Sebagai Legislatif Daerah, DPRD mempunyai fungsi sebagaimana tercantum dalam Penjelasan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa : DPRD memiliki fungsi antara lain: (a) fungsi legislasi, (b) fungsi pengawasan, dan (c) fungsi anggaran. Untuk melaksanakan fungsi tersebut, maka DPRD menurut Pasal 42 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dilengkapi dengan tugas, wewenang, kewajiban dan hak.

Salah satu fungsi DPRD yang sangat penting dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi luas di daerah adalah fungsi legislasi. Untuk melaksanakan fungsi legislasi DPRD diberi bermacam-macam hak yang salah satunya ialah “hak mengajukan rancangan peraturan daerah dan hak mengadakan perubahan atas

Raperda” atau implementasi dari fungsi legislasi harus ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah (Perda).

Istilah perwakilan rakyat seringkali digantikan dengan istilah legislatif atau sebaliknya. Dalam sejarahnya lembaga perwakilan berkembang dalam dua tahap. Pertama-tama dalam pengertian sebagai pembuat Undang-Undang, yang dalam pengertian itu lembaga perwakilan sudah ada sejak abad ke-14 di Inggris, namun demikian peran legislatif atau pembuat Undang-Undang baru berkembang sepenuhnya kurang lebih pada 5 abad terakhir. Pengertian legislatif lebih mengacu pada pengertian klasik tentang kekuasaan Negara. Kekuasaan Negara dalam pengertian itu dibagi dalam tiga kelompok yaitu:

- a. Kekuasaan perundang-undangan (*legislatif power*)
- b. Kekuasaan penyelenggara pemerintahan (*eksekutif power*)
- c. Kekuasaan peradilan (*judicial power*)

Perkembangan lebih lanjut para anggota legislatif tidak hanya sebagai pembuat Undang-Undang, tetapi bertambah fungsinya sebagai badan perwakilan rakyat (representatif) untuk mewakili dan memperjuangkan segala kepentingan rakyat dari berbagai aspek. (Jakarta LIPI Press 1:2007). Seorang wakil rakyat dituntut berkemampuan:

- a) Menampung dan merumuskan kepentingan rakyat
- b) Agregasi berbagai kepentingan yang akan disalurkan
- c) Menyalurkan dan memperjuangkan kepentingan tersebut dan
- d) Evaluasi dan pertanggungjawaban kepada rakyat.

Ryaas Rasyid (2001:222) menilai perlunya penguatan peran DPRD, baik dalam proses legislasi maupun atas jalannya pemerintahan, termasuk konsekuensi 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.

Pelembagaan Otonomi Daerah bukan hanya diartikulasi sebagai final destination (tujuan akhir), tetapi lebih sebagai mechanism (mekanisme) dalam menciptakan demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan sendiri oleh daerah otonom. Di antara prasyarat yang harus dipenuhi untuk mencapai tujuan tersebut adalah pemerintahan daerah harus memiliki teritorial kekuasaan yang jelas (legal territorial of power); memiliki pendapatan daerah sendiri (local own income); memiliki badan perwakilan (local representative body) yang mampu mengontrol eksekutif daedan.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah, badan perwakilan (local representative body) yang dikenal dengan nama DPRD Provinsi, Kabupaten, atau Kota memiliki beberapa fungsi dan salah satunya

adalah fungsi legislasi sebagai wahana utama untuk merefleksikan aspirasi dan kepentingan rakyat (publik) dalam formulasi peraturan daerah.

Salah satu sarana dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan adalah dibentuknya Peraturan Daerah. Dengan kata lain Peraturan Daerah merupakan sarana yuridis untuk melaksanakan kebijakan otonomi daerah dan tugas-tugas pembantuan. Dalam Penjelasan umum angka 7 (tujuh) Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, antara lain dikemukakan: “Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban dan tanggungjawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah.”

Jika kita merujuk pada ketentuan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah jo. Pasal 43 Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD, alat kelengkapan DPRD terdiri dari pimpinan, komisi, panitia musyawarah, panitia anggaran, badan kehormatan dan alat kelengkapan lain yang diperlukan. Jika dikaitkan dengan fungsi legislasi, tidak semua alat kelengkapan tersebut terlibat secara langsung. Alat-alat kelengkapan yang terlibat secara langsung antara lain adalah komisi, panitia musyawarah dan adanya kemungkinan alat kelengkapan lain yang dibentuk khusus menangani masalah legislasi, misalnya Panitia Legislasi. Dibawah ini akan penulis sampaikan tugas-tugas alat-alat kelengkapan dewan tersebut yang terkait dengan fungsi legislasi.

Jika kita mengacu pada fungsi dewan, ada 3 hal yang melekat padanya, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Fungsi-fungsi tersebut secara inheren melekat pada tugas komisi selain alat kelengkapan dewan yang lain. Dalam fungsi legislasi, komisi dapat mengajukan rancangan Peraturan Daerah dan membahas rancangan peraturan daerah bersama dengan pemerintah daerah, baik terhadap rancangan Perda usul inisiatif Dewan maupun usul inisiatif Pemerintah Daerah.

Jika rancangan Perda tersebut merupakan usul inisiatif dewan (komisi), maka tugas yang dapat dilakukan adalah mulai dari persiapan, penyusunan, pembahasan dan penyempurnaan rancangan Perda, sesuai dengan ruang lingkup tugasnya. Ketentuan lebih rinci yang terkait dengan tugas dan kewenangan ini biasanya diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan. Untuk menunjang perancangan dan pembahasan Perda tersebut, komisi dapat melakukan kunjungan kerja dalam rangka mencari dan menjaring aspirasi masyarakat yang terkait dengan substansi materi rancangan Perda yang akan dibahas.

Selain itu Komisi juga dapat melakukan rapat kerja dan dengar pendapat untuk melakukan pengayaan materi terhadap Rancangan Perda yang dibahas. Selanjutnya dilakukan pembahasan bersama pemerintah daerah (dinas terkait yang ditunjuk oleh Bupati/Walikota) untuk mendapatkan persetujuan bersama. Dalam fungsi anggaran, komisi mempunyai tugas;

- a) Mengadakan pembicaraan pendahuluan mengenai penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya bersama-sama dengan pemerintah daerah;

- b) Mengadakan pembahasan dan mengajukan usul penyempurnaan Rancangan APBD;
- c) Membahas dan menetapkan alokasi anggaran untuk program, proyek atau kegiatan Dinas/ Instansi yang menjadi pasangan kerja komisi;
- d) Mengadakan pembahasan laporan keuangan daerah dan pelaksanaan APBD termasuk hasil pemeriksaan Bawasda/BPKP/BPK yang terkait dengan ruang lingkup tugasnya;
- e) Menyampaikan hasil pembicaraan pendahuluan (huruf a) dan hasil pembahasan (huruf b, c dan d) kepada Panitia Anggaran untuk disinkronisasi;
- f) Menyempurnakan hasil sinkronisasi Panitia Anggaran berdasarkan penyampaian usul komisi;
- g) Hasil pembahasan Komisi diserahkan kepada Panitia Anggaran untuk bahan akhir penetapan APBD.

Dalam fungsi pengawasan, komisi mempunyai tugas :

- a) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan APB yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya;
- b) Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan Bawasda/BPKP/BPK yang terkait dengan ruang lingkup tugasnya.
- c) Melakukan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah daerah;
- d) Panitia Musyawarah merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD. Pemilihan anggota Panitia Musyawarah ditetapkan setelah

terbentuknya Pimpinan DPRD, Komisi-komisi, Panitia Anggaran dan Fraksi. Panitia Musyawarah terdiri dari unsur-unsur Fraksi berdasarkan perimbangan jumlah anggota dan sebanyak-banyaknya tidak lebih dari setengah jumlah anggota DPRD (untuk DPR RI sebanyak-banyaknya sepersepuluh dari jumlah anggota). Ketua dan Wakil Ketua DPRD karena jabatannya adalah Pimpinan Panitia Musyawarah merangkap anggota. Susunan keanggotaan Panitia Musyawarah ditetapkan dalam Rapat Paripurna. Sekretaris DPRD karena jabatannya adalah Sekretaris Panitia Musyawarah bukan anggota.

Panitia Musyawarah menurut ketentuan Pasal 47 Peraturan Pemerintah 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD, mempunyai tugas:

- a) Memberikan pertimbangan tentang penetapan program kerja DPR, baik diminta maupun tidak diminta;
- b) Menetapkan kegiatan dan jadwal acara rapat DPRD;
- c) Memutuskan pilihan mengenai isi risalah rapat apabila timbul perbedaan pendapat;
- d) Memberikan saran pendapat untuk memperlancar kegiatan;
- e) Merekomendasikan pembentukan Panitia Khusus.

Berkaitan dengan tugas menetapkan kegiatan dan jadwal acara rapat DPRD, Panitia Musyawarah menetapkan acara DPRD untuk satu masa sidang atau sebagian dari suatu masa sidang dan perkiraan waktu penyelesaian suatu masalah, serta jangka waktu penyelesaian suatu Rancangan Perda dan penentuan besarnya quota Rancangan Perda yang dibahas oleh masing-masing alat

kelengkapan Dewan dengan tidak mengurangi hak Rapat Paripurna untuk mengubahnya.

Melihat pentingnya posisi Panitia Musyawarah dalam kelembagaan dewan, seharusnya tugas Panitia Musyawarah tidak hanya „terpathok“ pada apa yang telah diamanatkan oleh Pasal 47 Peraturan Pemerintah 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD di atas. Ada tugas-tugas lain yang masih relevan dan substansi terkait dengan kewenangan Panitia Musyawarah. Tugas-tugas dimaksud antara lain:

- a) Memberikan pendapat kepada pimpinan DPRD dalam menentukan gariskebijakan yang menyangkut pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD;
- b) Meminta dan/atau memberikan kesempatan kepada alat kelengkapan DPRD yang lain untuk memberikan keterangan/penjelasan mengenai hal yang menyangkut pelaksanaan tugas tiap-tiap alat kelengkapan tersebut;
- c) Mengatur lebih lanjut penanganan dalam hal peraturan perundang-undangan (Perda) menetapkan bahwa Pemerintah Daerah atau pihak lainnya diharuskan untuk melakukan konsultasi dan koordinasi dengan DPRD mengenai suatu masalah;
- d) Menentukan penanganan suatu Rancangan Perda atau pelaksanaan tugas DPRD lainnya oleh alat kelengkapan DPRD. Namun Panitia Musyawarah tidak boleh mengubah keputusan atas suatu Rancangan Perda atau pelaksanaan tugas DPRD lainnya oleh alat kelengkapan DPRD;

- e) Melaksanakan hal-hal yang oleh Rapat Paripurna diserahkan kepada Panitia Musyawarah.

Berkaitan dengan tugas-tugas di atas, setiap anggota Panitia Musyawarah wajib mengadakan konsultasi dengan fraksi-fraksi sebelum mengikuti rapat Panitia Musyawarah dan menyampaikan pokok-pokok hasil rapat Panitia Musyawarah kepada fraksi. Pada awal telah disinggung adanya beberapa faktor yang mempengaruhi ketidaksetaraan (khususnya dalam proses legislasi) antara pemerintah daerah dengan DPRD, yang mengakibatkan belum optimalnya fungsi legislasi di DPRD, yaitu salah satunya adalah belum secara keseluruhan DPRD-DPRD mempunyai alat kelengkapan Panitia Legislasi.

Keberadaan alat kelengkapan ini di dalam DPRD secara normatif memang masih lemah. Hal ini dapat kita lihat dalam ketentuan Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 43 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD, tidak menyebut secara tegas Panitia Legislasi sebagai salahsatu alat kelengkapan DPRD, namun yang disebut alat kelengkapan DPRD adalah “pimpinan, komisi, panitia musyawarah, panitia anggaran, badan kehormatan, dan alat kelengkapan lain yang diperlukan”.

Poin yang terakhir inilah sebagai “pintu masuk” dibentuknya alat kelengkapan Panitia Legislasi, sehingga tidak dianggap sebagai alat kelengkapan yang bersifat tetap. Untuk itu, jika ada komitmen dan keinginan yang kuat dalam upaya meningkatkan optimalisasi dalam fungsi legislasi, alat kelengkapan Panitia

Legislasi di DPRD hendaknya dipersamakan dengan alat-alat kelengkapan DPRD lainnya yang telah ada dan ditetapkan keberadaannya bersifat tetap.

Alat kelengkapan ini dipandang perlu jika ada komitmen untuk melakukan penguatan fungsi legislasi di DPRD. Tugas-tugas yang dapat dilaksanakan oleh alat kelengkapan ini adalah:

- a) Menyusun program legislasi daerah yang memuat daftar urutan rancangan peraturan daerah untuk satu masa keanggotaan dan prioritas setiap tahun anggaran, yang selanjutnya dilaporkan dalam Rapat Paripurna untuk ditetapkan dengan Keputusan Ketua DPRD;
- b) Menyiapkan rancangan peraturan daerah usul inisiatif DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
- c) Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang diajukan anggota, komisi, dan gabungan komisi sebelum rancangan peraturan daerah tersebut disampaikan kepada pimpinan dewan;
- d) Memberikan pertimbangan terhadap pengajuan rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota, komisi, dan gabungan komisi diluar rancangan peraturan daerah yang terdaftar dalam program legislasi daerah atau prioritas rancangan peraturan daerah tahun berjalan;
- e) Melakukan pembahasan dan perubahan/penyempurnaan rancangan peraturan daerah yang secara khusus ditugaskan Panitia Musyawarah;

- f) Melakukan penyebarluasan dan mencari masukan untuk rancangan peraturan daerah yang sedang dan/atau yang akan dibahas dan sosialisasi rancangan peraturan daerah yang telah disahkan;
- g) Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap materi peraturan daerah melalui koordinasi dengan komisi;
- h) Menerima masukan dari masyarakat baik tertulis maupun lisan mengenai rancangan peraturan daerah;
- i) Memberikan pertimbangan terhadap rancangan peraturan daerah yang sedang dibahas oleh Bupati/Walikota dan DPRD; dan
- j) Menginventarisasi masalah hukum dan peraturan perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPRD untuk dipergunakan sebagai bahan oleh Panitia Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.

Pada pemaparan di atas, dapat diambil „benang merah“ untuk mengurai optimalisasi kinerja Dewan dalam menjalankan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Di satu sisi ada faktor yang mempengaruhi kebelumoptimalan kinerja dewan, namun disisi yang lain ada potensi dan peluang yang dapat digali dan dimanfaatkan.

2.2. Penelitian Terdahulu

Beberapa hasil penelitian terdahulu yang terkait dengan penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut:

- 1) **Setawan (2014)**. Hasil dari penelitian ini adalah bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD periode 2009-2014 terhadap pengelolaan APBD

Kabupaten Subang belum berjalan efektif, karena secara umum adanya hambatan-hambatan, diantaranya kerjasama politik, kerjasama perorangan politik, dan kurangnya teknologi untuk melakukan pengawasan di Kabupaten Subang.

- 2) **Kasenda et al., (2020)**. Hasil peneliatian menunjukkan bahwa meskipun belum sempurna, DPRD Kota Manado telah berusaha melaksanakan fungsi pengawasan karena terdapat beberapa factor-faktor pendukung dan penghambat dalam menjalankannya.
- 3) **Hakim (2019)**. Beberapa kendala dan hambatan yang dialami oleh DPRD Kabupaten Probolinggo salah satunya adalah kurangnya sumber daya manusia yang ahli dalam hal pengawasan terhadap APBD. Faktor lain yang menjadi penghambat adalah kurangnya melibatkan partisipasi aktif dari masyarakat dalam penyusunan dan pengawasan APBD, sehingga kebutuhan masyarakat sering terabaikan. Tetapi untuk meminimalisasikan penghambat dalam proses pembangunan system pengawasan yang dilakukan oleh DPRD kabupeten Probolinggo, DPRD memiliki suatu perangkat yaitu komisi-komisi sesuai bidangnya, selain komisi DPRD kabupaten Probolinggo juga membentuk Panitia Khusus apabila ada permasalahan yang mendesak dalam rangka pengawasan.
- 4) **Tjaane dan Kimbal (2020)**. Temuan penelitian menggambarkan bahwa, pengawasan awal yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Halmahera Barat pada pengelolaan APBD sudah sesuai mekanisme atau peraturan yang ada, hanya saja dalam pelaksanaan dilapangan masih belum optimal, karena ada

beberapa program usulan dari masyarakat yang tidak terakomodir dalam pembahasan APBD tahun 2018. Hal tersebut disebabkan karena kurangnya pengawasan yang dilakukan oleh DPRD sebagai representasi masyarakat. Pada pengawasan proses yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Halmahera Barat dengan instrumen menggunakan komisi dan hak yang dimilikinya, juga masih jauh dari harapan, hal ini disebabkan karena DPRD belum mampu memaksimalkan perannya dengan baik dalam mengawasi setiap program dari pemerintah.

- 5) **Putra (2020)** Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kalimantan Timur terhadap pelaksanaan APBD telah dilakukan pengawasan semaksimal mungkin dimulai dari pengawasan dalam pembahasan anggaran yang dilakukan Pemerintah Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pengawasan yang dilakukan pada saat program berjalan dan Pengawasan pada saat menerima laporan dari Badan Pengawas Keuangan namun dalam hal melakukan pengawasan DPRD mendapat kendala dalam pengawasan namun setiap kendala yang dihadapi ada solusi yang diberi.