

**FUNGSI PENGAWASAN
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
TERHADAP PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH
DI KABUPATEN POLEWALI MANDAR**

*THE CONTROL OF
REPRESENTATIVE HOUSE OF REGENCY PEOPLE
TO WARDS THE IMPLEMENTATION OF REGENCY REGULATION
IN POLEWALI MANDAR REGENCY*



**Oleh:
ANDI BASMAL
PO906206522**

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2008**

**FUNGSI PENGAWASAN
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
TERHADAP PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH
DI KABUPATEN POLEWALI MANDAR**

*THE CONTROL OF
REPRESENTATIVE HOUSE OF REGENCY PEOPLE
TO WARDS THE IMPLEMENTATION OF REGENCY REGULATION
IN POLEWALI MANDAR REGENCY*

Tesis
Sebagai Salah Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister

Program Studi
Ilmu Hukum

Disusun dan Diajukan

Oleh :
Andi Basmal
P0906206522

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
M A K A S S A R
TAHUN 2008**

ABSTRAK

BASMAL ANDI PO. 906206522 Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Di Kabupaten Polewali Mandar (dibimbing oleh Muh. Guntur Hamzah dan Muh. Yunus Wahid).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bentuk pengawasan DPRD terhadap Pelaksanaan Perda No. 13 Tahun 2006 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol dan Perda N0. 14 Tahun 2006 tentang Gerakan Masyarakat Islam Baca Al'quran dan untuk mengetahui bagaimana pengaruh kultur legislatif dan kultur masyarakat terhadap pelaksanaan perda dimaksud.

Penelitian ini bertempat di Kabupaten Polewali Mandar dengan mengambil populasi pada Sekretariat Daerah Kabupaten Polman, Anggota DPDR kabupaten Polman, Bagian Hukum Pemkab Polman, Kec. Polewali, Kec. Matakali, Kec. Anreapi, Kec. Binuang dan Kantor LBH Provinsi Sulawesi Barat Cabang Kabupaten Polman. Kabupaten Polman dipilih sebagai lokasi penelitian karena dianggap kurang optimalnya pelaksanaan pengawasan terhadap pelaksanaan perda yang dilakukan oleh DPRD. Sumber data yang dikumpul dalam penelitian diperoleh dari kepustakaan, wawancara, dan penyebaran kuesioner, kemudian diolah dengan menggunakan metode analisa deskriptif sedangkan pendekatan yang digunakan adalah pendekatan normatif yuridis, yaitu menjelaskan masalah yang diteliti.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan fungsi Pengawasan DPRD Kabupaten Polman terhadap Pelaksanaan perda belum berjalan dengan dengan baik. Kultur anggota legislatif merupakan faktor yang sangat penting dalam keberhasilan pengawasan, selain itu koordinasi antar instansi terkait belum berjalan maksimal.

ABSTRACT

BASMAL ANDI. PO. 906206522. *The Control of Representative House of Regency People towards the implementation of Regency Regulation in Polewali Mandar Regency* (supervised by Muh. Guntur Hamzah and Muh. Yunus Wahid).

The aim of this research is to know the form of Regency People Representative House towards the Implementation of Perda No. 13 Year 2006 about the control and supervision of Alcoholic beverage and Regulation Regency or Perda No. 14 Year 2006 about the reading movement of Baca Al qur'an for Moslem Community to know how did the influence of legislative and community culture towards the implementation of regulation.

This research located at Polewali Mandar by selecting the population at Regency Secretariat of Polman Regency, the member of legislative house, Legal division of Polman regency, Polewali District, Matakali district, Anreapi District, Binuang District and Legal Assistance and consultation Institution, South West Sulawesi, Polman Branch. Polman Regency selected as the location of the research because this regency considered as the regency possessing the less implementation of controlling towards the implementation of Regency regulation conducted by DPRD. Data resources collected in this research obtained from the library, interview and questionnaire. The obtained data then were processed by using descriptive analysis while the approach used was normative judicial approach, namely to explain the researched problem.

The results showed that the implementation of controlling function conducted by legislative house of Polman regency towards the implementation of Regency regulation *Perda* has not yet run well. The culture of legislative member was the important factor in the success of controlling function. In addition, the coordination between the related department has not yet maximal.

PENYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Andi Basmal
Nomor Mahasiswa : PO. 906206522
Program Studi : Ilmu Hukum
Kosentrasi : Hukum Tata Pemerintahan

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar merupakan hasil karya sendiri, bukan merupakan hasil karya orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Demikian surat pernyataan ini dibuat, untuk dipergunakan seperlunya.

Makassar, November 2008

Penulis

Andi Basmal

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT atas selesainya penelitian dan penulisan karya ilmiah ini. Penulisan ini merupakan salah satu syarat untuk menyelesaikan studi pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanudin Makassar, yang berjudul : **“Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah di Kabupaten Polewali Mandar”**

Dalam melaksanakan penelitian dan penyelesaian penulisan karya ilmiah ini penulis telah banyak mendapat, bimbingan, arahan ataupun masukan-masukan dari banyak pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung. Terutama kepada bapak-bapak dosen pembimbing. Oleh karenanya pada kesempatan yang berbahagia ini dengan penuh rendah hati izinkan penulis menyampaikan penghargaan dan ucapan terima kasih yang tulus kepada :

1. Bapak Prof Dr. Muh Guntur Hamzah, S.H., M.H. Ketua Komisi dosen pembimbing;
2. Bapak Prof. Dr. Muh. Yunus Wahid., S.H, M.H. anggota dosen pembimbing;
3. Bapak Rektor Universitas Hasanuddin Makassar dan seluruh Pimpinan Program Pascasarjana;
4. Bapak/Ibu Seluruh Staf Dosen Pengajar Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar;
5. Bapak Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia selaku penanggungjawab rintisan gelar Program Pascasarjana pada Universitas Hasanuddin Makassar;
6. Bapak Drs. Mulki Manrapi, SH. M.M Kepala Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Dep. Hukum dan HAM R.I;
7. Bapak Sutrimansyah Rirwan Bc.IP. SH. MH Kepala Kantor Wilayah Dep. Hukum dan HAM Sulawesi Barat;
8. Ketua DPRD dan seluruh anggota Legislatif Kabupaten Polman;
9. Sekretaris DPRD Kabupaten Polman beserta seluruh staf;
10. Bapak Samsu Rijal, SH, MM Kepala Bagian Hukum Pemkab Polman beserta staf;

11. Bapak/Ibu (Kepala Kec. Polewali, Kec. Matakali, Kec. Anreapi dan Kec. Binuang) beserta seluruh staf;
12. Bapak Abdul Kadir, SH Koordinator LBH Sulawesi Barat Cabang Polewali Mandar;
13. Rekan-rekan mahasiswa program Pascasarjan konsentrasi hukum tatanegara angkatan 2007/2008, yang telah banyak memberikan dorongan ataupun bimbingan terutama kepada Sdr. Ili Rusliadi, Budi Prajitno, Jumadi, Moh. Yani andi A. Haris karena mereka inilah yang membuat penulis banyak menemukan inspirasi baik, di Kampus, Asrama Amkop dan turtama pada saat-saat berdiskusi.

Secara khusus penulis menghaturkan terima kasih kepada kedua orang tua yakni, Ayahanda H. A. Muh. Rasdin (almarhum) dan Ibunda Hj. A. Aminah, yang telah memberikan perhatian khusus, berupa restu dan doa beliau sehingga penyelesaian tesis ini dapat diselesaikan tepat waktu. Demikian hal kepada kakak/adik yang telah banyak memberikan dorongan kepada penulis maupun doa. Lebih Khusus ucapan terima kasih kepada istri tersayang yaitu Syamsidar dan ketiga putra tercinta, A. Zhafwan Iqrar Pawallangi, A. Naufal Fatwa Pawallangi dan A. Arya Ardana Prawira Pawallangi, yang setia setiap saat mendoakan dan mendampingi penulis dalam penyelesaian studi.

Yang terakhir kepada pihak-pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu namanya, semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan rahmatNYA atas kebaikan dan senantiasa dibukakan pintu surga bagi mereka amin.....

Dalam penelitia dan penulisan karya ilmiah ini, tentu sangat jauh dari kesempurnaan, untuk itu penulis mengharapkan kritik, saran atau masukan yang sifatnya konstruktif demi kesempurnaan penulisan dimasa datang, semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi yang sempat membaca tesis ini, terlebih penulis sendiri. Amin.....

Makassar, Nopember 2008

Penulis,

Andi Basmal

DAFTAR ISI

Halaman

PRAKATA	iv
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	vi
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL	viii
DAFTAR LAMPIRAN	ix
DAFTAR SINGKATAN.....	x
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	9
D. Kegunaan Penelitia	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	11
A. Pengertian Pemerintah dan Pemerintahan.....	11
B. Landasan Teoritik Eksisensi Otonomi Daerah.....	19
C. Landasan Teoritik Eksistensi DPRD	23
D. Fungsi dan Peran Legislatif Daerah.....	25
E. Konsep Pengawasan Dalam Otonomi Daerah	27
F. Pengawasan Perda Pada Lembaga Legislatif.....	29
G. Kebijakan Pemerintah Daerah	47
H. Konsep Pemerintahan Yang Baik	51
I. Kerangka Pikir Penelitian	53
J. DefInisi Oprasional	59
BAB III METODE PENELITIAN.....	63

A.	Lokasi Penelitian	63
B.	Jenis Data dan Instrumen Pengumpulan Data	63
C.	Populasi dan Sampel	64
D.	Tipe Penelitian.....	65
E.	Analisis Data	66
BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	67
A.	Gambaran Umum Lokasi Penelitian	67
B.	Lembaga Legislatif Daerah	73
C.	Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD	77
D.	Faktor Penghambat Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Kabupaten Polewali Mandar	99
BAB V	PENUTUP	117
A.	Kesimpulan.....	117
B.	Saran.....	118
DAFTAR PUSTAKA.....		119
Lampiran-Lampiran		

DAFTAR TABEL

<i>Nomor</i>	<i>halaman</i>
1. Bagan Kerangka Pikir	57
2. Luas daerah, persentase luas terhadap luas kabupaten	67
3. Banyaknya Desa, Kelurahan, Dusun, Lingkungan, RK/RW/RT	70
4. Nama Ibukota Kecamatan, Jaraknya ke Ibukota Kabupaten	71
5. Penduduk menurut jenis kelamin dan seks rasio perkecamatan	72
6. Jawaban responden mengenai kultur legislatif	78
7. Jawaban responden mengenai kultur masyarakat	80
8. Jawaban responden tentang pelaksanaan pengawasan	81
9. Jawaban responden tentang sosialisasi perda	83
10. Jawaban responden tentang kesesuaian perda dengan Keadaan lingkungan	87
11. Jawaban responden tentang bentuk pengawasan legislatif	90
12. Jawaban responden tentang hambatan pengawasan	92
13. Jawaban responden tentang tindak lanjut legislatif terhadap aspirasi masyarakat	94
14. Keadaan tingkat pendidikan responden	98
15. Keikutsertaan legislatif dalam pendidikan non formal	99
16. Jawaban tentang perlu tidaknya peningkatan pendidikan	101
17. Jumlah anggota DPRD Kabupaten Polman	104

DAFTAR SINGKATAN

<i>Singkatan</i>	<i>Arti dan Keterangan</i>
UUD	Undang-Undang Dasar
BPS	Badan Pusat Statistik
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
HAM	Hak Asasi Manusia
LBH	Lembaga Bantuan Hukum
RI	Republik Indonesia
UU	Undang-Undang
PARPOL	Partai Politik
PAD	Pendapatan Asli Daerah
Polman	Polewali Mandar
AD	Anggaran Dasar
ART	Anggaran Rumah Tangga
S2	Strata Dua
S1	Strata Satu
SMA	Sekolah Menengah Atas
SD	Sekolah Dasar
PIM IV	Diklat Kepemimpinan Tingkat Empat
PIM III	Diklat Kepemimpinan Tingkat Tiga
PIM II	Diklat Kepemimpinan Tingkat Dua

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut sistem demokrasi, berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini secara jelas diatur di dalam Pasal 1 Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur bahwa : *Pertama*, Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik; *Kedua*, Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar; *Ketiga*, Negara Indonesia adalah negara hukum.

Bunyi Pasal 1 ayat (2) tersebut di atas, membawa implikasi bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilakukan sepenuhnya oleh MPR, tetapi dilakukan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar 1945. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara di atas lembaga-lembaga tinggi negara, tetapi sejajar dan saling berhubungan berdasarkan kewenangan masing-masing berdasarkan UUD 1945.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 tersebut, UUD 1945 menjadi dasar hukum tertinggi pelaksanaan kedaulatan rakyat. Hal ini berarti kedaulatan rakyat dilakukan oleh seluruh organ konstitusional dengan masing-masing fungsi dan kewenangannya berdasarkan UUD 1945. Hal ini menunjukkan bahwa seluruh rakyat Indonesia ikut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan melalui wakil-wakilnya yang duduk

dalam badan perwakilan rakyat baik di tingkat pusat maupun daerah. Badan Perwakilan Rakyat Daerah di tingkat pusat disebut Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sedangkan di tingkat daerah disebut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, kabupaten atau Kota. Pembentukan badan perwakilan tersebut, khususnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai Badan Legislatif Daerah merupakan konsekuensi dari pelaksanaan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Ciri khas dari suatu pemerintahan yang demokratis ditandai oleh adanya pelaksanaan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Miriam Budiardjo menyatakan bahwa demokrasi adalah “rakyat berkuasa atau *government of rule by the people*” (Miriam Budiardjo, 1977). Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik di pusat maupun daerah haruslah mengikutsertakan seluruh rakyat melalui wakil-wakilnya yang duduk di dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) di pusat, termasuk Dewan Perwakilan Daerah (DPD), sedangkan di daerah Provinsi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dan di Kabupaten atau Kota.

Pasal 18 Undang-Undang dasar 1945 merupakan dasar dari pembagian wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia mengatur bahwa :

Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang, dengan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa

Selanjutnya di dalam Penjelasan Pasal 18 tersebut dinyatakan antara lain, bahwa :

Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah Propinsi, dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom (*streek dan locale rechts gemeensrappen*) atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Daerah-daerah yang dibentuk itu bukan merupakan negara (*staat*) juga, akan tetapi hanya bersifat administratif yaitu wilayah yang dibentuk dalam rangka melaksanakan asas dekonsentrasi, dan bersifat otonom yaitu daerah yang dibentuk dalam rangka melaksanakan asas desentralisasi. Bagi daerah otonom yang diberikan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, disamping terdapat lembaga eksekutif juga terdapat lembaga legislatif (DPRD). Dalam Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dinyatakan "DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah".

Dengan demikian jelaslah bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan secara bersama-sama oleh Kepala Daerah yang bergerak di bidang eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang bergerak dalam bidang legislatif. Kedua lembaga ini

sederajat kedudukannya. Konstruksinya yang demikian menempatkan kedua komponen tersebut mempunyai kedudukan yang sama tinggi. Hal ini diarahkan pada terciptanya suatu situasi kerjasama yang harmonis antara Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dalam rangka mewujudkan terpeliharanya tertib pemerintahan di daerah.

Demikian halnya fungsi yang diemban oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Polewali Mandar dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap 2 (dua) Perda yang menjadi sorotan dan/atau perhatian masyarakat yakni (1) Perda Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol di Kab. Polewali Mandar, (2) Perda Nomor 14 Tahun 2006 tentang Gerakan Masyarakat Islam Baca Tulis Al'quran di Kab. Polewali Mandar. Pada hakikatnya merupakan tugas dan wewenang DPRD dalam menjalankan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda sebagaimana secara eksplisit diatur dalam Pasal 42 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Otonomi Daerah.

Terkait hal tersebut, peranan yang dimainkan Legislatif daerah menurut Muchlis Hamdi (2002:51) akan sangat dipengaruhi oleh tingkat kapabilitasnya, baik secara individual maupun secara kolektif. Secara individual, kualitas lembaga legislatif mencerminkan kualitas para anggotanya, sedangkan secara kolektif kualitas lembaga legislatif akan mencerminkan kondisinya sebagai suatu sistem. Disamping memperhatikan kualitas anggota DPRD sebagai wakil rakyat, juga

memenuhi persyaratan yang ditetapkan Undang-Undang No. 4 tahun 1999, Pasal (3), yaitu :

- 1). Warga Negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 tahun serta bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- 2). Dapat berbahasa Indonesia dan cakap menulis serta membaca huruf latin serta berpendidikan, serendah-rendahnya Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama atau yang berpengetahuan sederajat dan berpengalaman di bidang kemasyarakatan dan atau kenegaraan;
- 3). Setia pada cita-cita proklamasi 17 Agustus 1945, Pancasila sebagai dasar negara dan Undang-Undang Dasar 1945;
- 4). Bukan bekas anggota organisasi yang terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massa, atau bukan seorang yang terlibat langsung atau tak langsung dalam G-30 S/PKI atau organisasi terlarang lainnya;
- 5). Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- 6). Nyata-nyata sedang tidak terganggu jiwa atau ingatannya.

Pada garis besarnya legislatif daerah sesuai dengan arti aslinya ialah pembuat undang-undang di daerah yang dalam istilah teknisnya disebut Peraturan Daerah. Agar mampu menjalankan perannya sebagai wakil rakyat dengan baik, maka anggota DPRD harus menjalankan fungsinya. Secara umum fungsi-fungsi lembaga legislatif menurut Hitchner dan Harbold (1972 : 279-293), termasuk lembaga legislatif daerah, mencakup hal-hal sebagai berikut : (1) Representasi opini dan kepentingan; (2) Formasi kebijakan; (3) Kontrol keuangan; (4) Supervisi Eksekutif; (5) Pembuat Undang-Undang.

Menurut Josef R. Kaho (1997:70) bahwa DPRD mempunyai fungsi sebagai partner Kepala Daerah dalam merumuskan kebijakan daerah dan sebagai pengawas atas pelaksanaan kebijakan daerah yang dijalankan oleh kepala daerah. Sedangkan secara umum, fungsi-fungsi badan perwakilan menurut, Pamudji (1993:120) berkisar pada fungsi perundang-undangan, fungsi keuangan dan fungsi pengawasan.

Sebagai lembaga legislatif, DPRD berfungsi sebagai badan pembuat kebijakan atau peraturan perundang-undangan. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa dalam menjalankan fungsi legislatifnya DPRD bersama-sama dengan Kepala Daerah menyusun dan menetapkan Peraturan Daerah (Perda). Namun kenyataannya sekarang fungsi legislasi yang dimiliki DPRD masih banyak menghadapi kendala, dimana Rancangan Peraturan Daerah umumnya masih datang dari eksekutif daerah. Hal ini menunjukkan bahwa DPRD belum melaksanakan hak prakarsa dan inisiatif untuk menyusun Rancangan Peraturan Daerah. Seharusnya prakarsa pembuatan rancangan Peraturan Daerah merupakan fungsi utama dan asli dari DPRD sebagai badan legislatif. Sebenarnya kapasitas dan kapabilitas anggota DPRD akan menunjukkan warna dan karakter serta kualitas substansi Peraturan Daerah, baik secara material maupun secara fungsional. Kadar atau mutu Peraturan Daerah yang dihasilkan DPRD menjadi ukuran kualitas intelektualitas anggota DPRD dalam menjalankan fungsinya serta menjamin esistensinya. Jadi untuk melaksanakan fungsi dan perannya ini

dituntut kualitas yang handal dari anggota DPRD. Kalau tidak, mereka akan menghasilkan Peraturan Daerah yang asal jadi, kurang aspiratif, kurang adil dan kurang responsif terhadap kepentingan masyarakat daerah.

Fungsi pengawasan yang dilakukan DPRD adalah penilaian terhadap pelaksanaan Peraturan-Peraturan Daerah yang dijalankan oleh eksekutif. Fungsi pengawasan dioperasionalkan secara berbeda dengan lembaga pengawas fungsional. DPRD sebagai lembaga politik melakukan pengawasan yang bersifat politis pula. Bentuk pengawasan ini tercermin dalam hak-hak DPRD, yaitu hak mengajukan pertanyaan, hak meminta keterangan dan hak mengadakan penyelidikan. Namun dalam prakteknya sering fungsi yang sangat vital ini tidak dilaksanakan atau belum dilaksanakan secara sempurna oleh lembaga legislatif daerah. Anggota DPRD mempunyai perasaan, eksklusif, cepat puas, malas, kurang disiplin atau kurang tanggung jawab pribadi sebagai wakil rakyat. Akibatnya, tidak jarang dalam praktek bahwa anggota DPRD hanya diam atas penjelasan pihak eksekutif atau pura-pura tahu.

Oleh sebab itu, keberadaan DPRD Kabupaten atau Kota sebagai badan perwakilan rakyat daerah sering mendapat sorotan dari pihak akademisi, media massa dan LSM, terutama dalam pelaksanaan fungsi anggaran, fungsi pembuatan kebijakan daerah (Perda) dan fungsi pengawasan. Ketiga fungsi tersebut dirasakan sampai sekarang belum berjalan secara optimal, sehingga hal ini dapat mempengaruhi rendahnya

kinerja lembaga legislatif daerah Kabupaten atau Kota di seluruh Indonesia.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis merasa terdorong dan tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah di Kabupaten Polewali Mandar”.

B. Rumusan Masalah

Secara normatif, lembaga legislatif daerah sebagai perwakilan rakyat bersama-sama badan eksekutif daerah menentukan arah kebijakan dalam melaksanakan suatu tujuan secara demokratis di tingkat daerah. Namun kenyataan empirik membuktikan banyak lembaga legislatif daerah (DPRD) belum melaksanakan mekanisme pengawasan yang maksimal terhadap pelaksanaan peraturan daerah, sehingga tugas dan wewenang legislatif kurang berjalan sesuai yang diharapkan.

Berdasarkan identifikasi masalah penelitian tersebut, maka dapat dirumuskan masalah penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan Perda Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol dan Perda Nomor 14 Tahun 2006 tentang Gerakan Masyarakat Islam Baca Al'quran di Kabupaten Polewali Mandar?

2. Bagaimana pengaruh faktor kultur anggota legislatif dan kultur masyarakat dalam pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap Perda pada DPRD Kabupaten Polewali Mandar?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian dan penulisan ini adalah :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pengawasan Peraturan Daerah pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Polewali Mandar.
2. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh faktor kultur anggota legislatif dan kultur masyarakat terhadap pengawasan Peraturan Daerah pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Polewali Mandar.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan yang diharapkan dari penelitian ini, adalah :

- 1). Secara teoritis/ akademik, yaitu kegunaan untuk pengembangan ilmu pengetahuan. Hasil Penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi pengembangan ilmu pemerintahan sebagai upaya menciptakan pemerintahan yang responsif dan aspiratif.
- 2). Secara Praktis, yaitu kegunaan membantu memecahkan dan mengantisipasi masalah yang ada pada obyek penelitian. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran

secara konsepsional kepada legislatif daerah dalam rangka menyikapi dan memperjuangkan aspirasi rakyat. Selanjutnya akan dapat meningkatkan pengawasan legislatif daerah dalam merespon dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Pemerintah dan Pemerintahan

Membahas tentang lembaga legislatif daerah akan termasuk dalam pengertian pemerintah dalam artian luas, berarti kita memahami terlebih dahulu pengertian pemerintah dan pemerintahan yang dilaksanakan di daerah. Istilah pemerintahan, keduanya mengandung arti yang berbeda. Pemerintah sebagai subyek adalah identik dengan “*government*” atau “*bestuur*” yang dapat diartikan sebagai badan atau lembaga kenegaraan, badan atau lembaga politik atau badan atau lembaga hukum, sedangkan pemerintahan dapat diartikan sebagai kegiatan dari subyek itu.

Lebih jelas perbedaan ini dikemukakan oleh Ermaya, Suradinata, (1998 ; 6) :

Pemerintah adalah lembaga atau badan-publik yang mempunyai fungsi melakukan upaya untuk mencapai tujuan negara. Sedangkan Pemerintahan adalah semua kegiatan lembaga atau badan-badan publik tersebut dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan negara. Jadi pemerintahan dari aspek dinamikanya.

Selain itu ia juga mengemukakan pengertian pemerintahan dalam arti luas dan dalam arti sempit :

Pemerintahan dalam arti luas adalah segala kegiatan badan-badan publik yang meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam usaha mencapai tujuan negara, sedangkan dalam arti sempit adalah segala kegiatan badan-badan publik yang hanya meliputi kekuasaan eksekutif.

Pendapat lain mengenai definisi pemerintahan dikemukakan pula oleh Van Poelje (1984 : 4), dalam Pamudji, (1993 : 29), bahwa :

De bestuur kunde (of bestuur sleer) bert hoe men de openbaren dients hot beste inricht en leidt (Ilmu pemerintahan adalah ilmu yang menggunakan bagaimana instansi (publik) dapat disusun dan dipimpin dengan sebaik-baiknya)

Hal serupa juga ditegaskan oleh Taliziduhu Ndraha (2000 : 334) mengenai pengertian pemerintahan adalah proses pemenuhan (penyediaan kebutuhan) pihak yang diperintah akan jasa publik yang tidak diprivatisasikan dan layanan civil kepada setiap orang pada saat diperlukan. Dengan demikian apabila membahas pemerintah kita akan selalu menyangkut dua belah pihak yaitu: pemerintah dengan kekuasaannya dan yang diperintah dengan tuntutannya. Sedangkan lembaga yang berkewajiban untuk memenuhi tuntutan itu disebut pemerintah (unit kerja publik).

1. Tugas dan Fungsi Pemerintah

Eksistensi pemerintahan pada hakekatnya berfungsi untuk menjaga ketertiban dan memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah terbentuk bukanlah untuk melayani dirinya sendiri, melainkan untuk melayani masyarakat. Taliziduhu Ndraha (2000:78-79) menjelaskan bahwa pemerintah memiliki dua Fungsi dasar, yaitu fungsi primer atau fungsi pelayanan dan fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan. Fungsi primer yaitu fungsi pemerintah sebagai *provider* jasa-jasa publik yang tidak diprivatisasikan termasuk jasa Hankam, Layanan civil dan layanan

birokrasi. Fungsi sekunder yaitu fungsi sebagai *provider* kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan barang dan jasa yang mereka tidak mampu penuhi sendiri. Karena masih lemah dan tak berdaya, termasuk penyediaan dan pembangunan sarana dan prasarana.

Sementara itu, M. Ryaas Rasyid (1997 : 44) berpendapat bahwa pemerintah mempunyai tiga fungsi, yaitu pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*) dan pembangunan (*development*). Pelayanan akan membuahkan keadilan dalam masyarakat; pemberdayaan akan mendorong kemandirian masyarakat dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat.

Jadi kesimpulan yang dapat ditarik bahwa tugas pemerintahan yang utama adalah menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat, selama mereka belum mampu menyelenggarakan urusan atau kebutuhannya secara mandiri, maka pemerintah berkewajiban untuk menyelenggarakan sesuai tuntutan dan kebutuhan masyarakat sebagai salah satu bentuk pelayanan.

2. Pemerintah Daerah

Di dalam rangka meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, yang diutamakan pada pelayanan yang maksimal kepada masyarakat, maka dibentuk pemerintahan daerah. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusannya sangat diperlukan sekali desentralisasi kekuasaan dari pemerintah pusat berupa pemberian otonomi kepada daerah. Dengan adanya otonomi daerah akan

memperluas jenis-jenis pelayanan yang dapat diberikan oleh pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakatnya.

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor : 32 Tahun 2004 merupakan langkah awal penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berbasis otonomi. Dalam Undang-Undang tersebut terdapat salah satu bentuk perubahan yang sangat penting yaitu: adanya pemisahan yang sangat tegas antara Kepala Daerah dengan DPRD. Pemerintah Daerah sebagai badan eksekutif daerah yang terdiri dari Kepala Daerah dengan perangkatnya dan DPRD sebagai badan legislatif daerah. Hal ini memberikan suatu penafsiran bahwa kedudukan yang sejajar antara DPRD dengan Kepala Daerah, sehingga posisi DPRD sangat kuat karena ia memiliki hak untuk mengawasi Pemerintah Daerah. Dengan posisi tersebut diharapkan DPRD dapat menampung dan menyalurkan aspirasi rakyat, sehingga dalam melaksanakan fungsi dan perannya akan selalu didukung oleh rakyat.

3. Legislatif Daerah

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah dinyatakan bahwa bentuk dan susunan Pemerintah Daerah terdiri dari DPRD sebagai badan legislatif daerah dan Pemerintah Daerah sebagai eksekutif daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya. Berdasarkan Undang-Undang ini, DPRD mempunyai

kewenangan yang lebih luas dari Undang-Undang sebelumnya, yang terlihat dari beberapa tugas, wewenang, hak dan kewajibannya.

Adapun tugas dan wewenang DPRD yang terdapat pada Pasal 42 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai berikut : ayat 1 (a) Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama; (b) Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama kepala daerah; (c) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, Peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerja sama internasional di daerah; (d) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri kepada DPRD Provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota; (e) Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah; (f) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah; (g) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah; (h) Meminta laporan keterangan pertanggung jawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah; (j) Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah; (k) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dengan pihak ketiga yang

membebani masyarakat dan daerah. Ayat (2), Selain tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Hak-hak yang dimiliki oleh anggota DPRD yang tercantum pada Pasal 43 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 meliputi :

- (1) DPRD mempunyai hak :
 - a. interplasi;
 - b. angket; dan
 - c. menyatakan pendapat.
- (2) Melaksanakan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilakukan setelah diajukan hak interplasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan mendapatkan persetujuan dari Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir.
- (3) Dalam menggunakan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibentuk panitia angket yang terdiri atas semua unsur fraksi DPRD yang bekerja dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari telah menyampaikan hasil kerjanya kepada DPRD.

- (4) Dalam melaksanakan tugasnya, panitia angket sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat memanggil, mendengar, dan memeriksa seseorang yang dianggap mengetahui atau patut mengetahui masalah yang diselidiki serta untuk meminta menunjukkan surat atau dokumen yang berkaitan dengan hal yang sedang diselidiki.
 - (5) Setiap orang yang dipanggil, didengar, dan diperiksa sebagaimana dimaksud pada ayat (4) wajib memenuhi panggilan panitia angket kecuali ada alasan yang sah menurut peraturan perundang-undangan.
 - (6) Dalam hal telah dipanggil dengan patut secara berturut-turut tidak memenuhi panggilan sebagaimana dimaksud pada ayat (5), panitia angket dapat memanggil secara paksa dengan bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
 - (7) Seluruh hasil kerja panitia angket bersifat rahasia.
 - (8) Tata cara penggunaan hak interplasi, hak angket, dan menyatakan pendapat diatur dalam peraturan Tata Tertib DPRD yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.
- Hak lain DPRD pada Pasal 44 Undang-Undang 32 tahun 2004

yaitu:

- (1) Anggota DPRD mempunyai hak :
 - a. mengajukan rancangan perda;

- b. mengajukan pertanyaan;
- c. menyampaikan usul dan pendapat;
- d. memilih dan dipilih;
- e. membela diri;
- f. imunitas;
- g. protokoler; dan
- h. keuangan dan administratif.

(2) Kedudukan protokoler dan keuangan pimpinan dan anggota DPRD diatur dalam Peraturan Pemerintah.

DPRD secara kelembagaan mempunyai aturan yang dibuatnya sendiri dan mengikat seluruh anggota DPRD untuk dipatuhi dan dilaksanakan secara konsisten.

Kewajiban yang diemban oleh DPRD yang tercantum pada Pasal 45 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 meliputi :

- a. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan mentaati segala peraturan perundang-undangan;
- b. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam pelaksanaan pemerintahan daerah;
- c. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat daerah;

- e. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
- f. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
- g. Memeberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya;
- h. Menaati peraturan Tata Tertib, Kode Etik, dan Sumpah/janji anggota DPRD;
- i. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

Berdasarkan tugas, wewenang dan hak yang ada pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut, tampak bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat terlibat di dalam setiap proses dan kegiatan pemerintah daerah, baik dalam usaha menentukan haluan, seperti, Penyusunan Peraturan Daerah; Kebijakan Pemerintah Daerah; maupun dalam usaha implementasi dari haluan, yaitu dengan melakukan pengawasan terhadap kegiatan yang dilakukan oleh eksekutif dalam usaha mewujudkan haluan tersebut.

B. Landasan Teoritik Eksistensi Otonomi Daerah

Sebenarnya keinginan melaksanakan otonomi daerah dilandasi oleh Pasal 18 UUD NRI 1945, yang antara lain mengamanatkan, daerah

Indonesia akan dibagi dalam daerah Provinsi dan daerah-daerah kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom atau administrasi belaka sesuai dengan ketentuan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Perwujudan kongkrit sebagai manifestasi dari arahan pasal 18 UUD NRI 1945 tersebut, maka dianutlah politik desentralisasi dalam proses penyelenggaraan pemerintah, yang berakibat adanya otonomi (Muhammad Abud Musa'ad, 2002:32).

Berkaitan dengan desentralisasi, menurut Litvack dan Seddon (dalam Sadu Wasistiono, 2002:18) membagi desentralisasi menjadi empat tipe yaitu:

1. Desentralisasi politik;
2. Desentralisasi administrasi;
3. Desentralisasi fiskal;
4. Desentralisasi ekonomi/pasar.

Desentralisasi bertujuan agar semangat demokratisasi yang berkembang dimasyarakat dapat tersalur secara positif. Melalui desentralisasi, masyarakat luas dapat berpartisipasi aktif dalam proses perumusan, pembuatan, implementasi dan evaluasi kebijakan publik, serta memanfaatkan hasilnya, bukan hanya berpartisipasi pada tataran implementasi saja. Melalui desentralisasi politik dibentuk badan-badan perwakilan yang dipilih oleh masyarakat yang berfungsi menjalankan fungsi perwakilan, pembuatan kebijakan, serta fungsi pengawasan politik terhadap badan penyelenggara pemerintahan.

Desentralisasi administrasi bertujuan agar penyelenggara pemerintahan dapat lebih efektif dan efisien. Melalui cara ini dapat dipilah dan dipilih aktivitas-aktivitas pemerintahan yang dapat ditransfer kepada pejabat-pejabat lain diluar pejabat pemerintah pusat yang ada di ibu kota negara.

Desentralisasi fiskal merupakan komponen inti dari desentralisasi. Untuk menjalankan kewenangan yang telah ditransfer, diperlukan sumber-sumber pembiayaan yang memadai. Bentuknya dapat berupa pembiayaan sendiri dengan mengadakan pungutan, pembiayaan bersama dengan perluasan sumber-sumber lokal melalui pajak atau retribusi, transfer antara pemerintahan, serta pinjaman atau bantuan.

Desentralisasi ekonomi atau pasar dilakukan dalam bentuk privatisasi atau deregulasi, dengan mengalihkan tanggung jawab berbagai fungsi dari sektor publik ke sektor privat.

Basis utama desentralisasi dengan empat bentuk sebagaimana dikemukakan diatas adalah adanya pembagian kewenangan yang jelas antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah atau dengan organisasi non pemerintah. Melalui pembagian kewenangan yang jelas akan dapat dihitung secara lebih akurat mengenai besarnya pembiayaan yang diperlukan untuk menjalankan kewenangan serta sumber-sumber yang dapat diberikan. Selain itu dapat dihitung secara tepat mengenai keperluan sumber daya manusia untuk menjalankan kewenangan tersebut

serta kepada siapa dan bagaimana akuntabilitas penggunaan kewenangan yang diberikan.

Membahas tentang otonomi daerah jauh lebih mudah dari pada melaksanakannya. Hal ini disebabkan beberapa aspek yang saling terkait sehingga pelaksanaan otonomi daerah tidaklah sesederhana uraian konseptual yang dikemukakan. Ada beberapa kepentingan yang terkait didalamnya seperti masalah teknis dan masalah politis.

Dari sudut teknis administrasi, pelaksanaan otonomi daerah jelas diharapkan mampu memangkas prosedur birokrasi yang sering dikeluhkan selama ini. Dengan penyederhanaan prosedur sehingga beberapa urusan cukup ditangani ditingkat daerah (khususnya kabupaten dan kota sebagai titik berat pelaksanaan otonomi daerah) akan banyak sekali penghematan baik dari segi biaya, waktu, maupun kinerja organisasi pemerintahan di Indonesia.

Dari aspek politis, pelaksanaan otonomi daerah merupakan pencerminan riil dari demokratisasi dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Dengan asumsi bahwa daerah lebih memahami aspirasi masyarakat diwilayahnya dan dapat membuat perencanaan maupun pelaksanaan kebijakan yang lebih sesuai dan lebih terasa dampaknya bagi masyarakat.

Walaupun demikian, perlu diwaspadai pelaksanaan otonomi daerah yang keluar dari rel kebijakan yang telah ditentukan khususnya dalam aspek politik, otonomi daerah memiliki kecenderungan untuk

meningkatkan kebanggaan lokal yang berlebihan. Kebanggaan lokal ini dapat berwujud atas daerah karena potensial, sukuisme, agama, ras, serta hal-hal lain yang memiliki kecenderungan mengarah kepada pemisahan diri dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Secara realita banyak hambatan terhadap pelaksanaan otonomi daerah diantaranya, dapat berasal dari sisi daerah sendiri yang belum siap dalam berbagai hal untuk merencanakan, membiayai dan mengelola urusan pemerintahannya sendiri. Disisi lain, hambatan dapat pula berasal dari pemerintah pusat yang memberikan hak otonomi kepada daerah dengan tidak sepenuh hati.

Sebagai bangsa yang berupaya untuk cerdas, kita harus berani untuk mengubah pola hubungan pusat-daerah yang paternalistik dan sentralistik menjadi pola hubungan yang bersifat kemitraan dan desentralistik. Itulah kemudian tertuang dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004.

C. Landasan Teoritik Eksistensi DPRD

Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah dan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dalam Pasal 41 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, menyebutkan bahwa "DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.

Fungsi legislatif dimaksudkan adalah fungsi merencanakan, membahas dan membuat peraturan-peraturan daerah bersama-sama dengan pemerintah daerah. Fungsi anggaran adalah fungsi yang dimiliki oleh DPRD untuk menyetujui rancangan DPRD yang diajukan oleh Kepala Daerah. Sedangkan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPRD adalah fungsi terhadap keputusan-keputusan dan kebijaksanaan kepala daerah, apakah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau tidak disamping memperhatikan tuntutan kepentingan rakyat daerah.

Dalam pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD diatur dalam Pasal 42 serta memiliki hak dan kewajiban dalam Pasal 43 – 45 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. mereka mengemban amanat dan tuntutan kepentingan rakyat daerah sebagai konsekuensi fungsi dan kedudukannya dan sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah.

Salah satu fungsi DPRD yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan DPRD terhadap eksekutif antara lain pengawasan pelaksanaan Peraturan daerah dan kebijakan eksekutif (pemerintah daerah).

Dengan demikian kedudukan DPRD dalam pemerintahan daerah adalah sangat kuat. Fungsi dan kedudukan serta tugas DPRD yang dilaksanakan memerlukan kondisi kinerja yang optimal guna peningkatan peran dalam melaksanakan kewajiban sebagai unsur pemerintah daerah.

D. Fungsi Dan Peran Legislatif Daerah

Membahas tentang fungsi dan peran lembaga legislatif daerah, terlebih dahulu kita pahami pengertian fungsi dan peran. Fungsi menurut The Liang Gie (1982 : 135) adalah sekelompok aktivitas yang tergolong pada jenis yang sama berdasarkan sifatnya, pelaksanaannya atau pertimbangan lainnya. Selanjutnya ia menyatakan bahwa untuk melakukan suatu usaha kerjasama, aktivitas-aktivitas yang sama jenisnya itu biasanya digabung menjadi satu kesatuan dan diserahkan tanggung jawab dari seseorang pejabat atau satuan organisasi.

Selanjutnya pengertian peran menurut Astride S. Susanto (1986:94) adalah dinamisasi dari status atau penggunaan dari hak-hak dan kewajiban ataupun bisa juga status subyektif. Kemudian ia menyatakan bahwa status adalah kedudukan sekarang yang terlepas dari individunya. Jadi status adalah kedudukan subyektif yang memberikan hak dan kewajiban kepada seseorang yang mempunyai kedudukan tersebut. Hal ini senada dengan pendapat Soejono Soekanto (1990 : 268) yang menyatakan bahwa peran adalah merupakan aspek dinamis dari kedudukan (status). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya maka dia menjalankan suatu peran.

Berdasarkan uraian itu dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam pengertian fungsi terkandung makna hak, wewenang dan kewajiban seseorang atau badan organisasi tersebut, dalam hal ini adalah lembaga

legislatif daerah (DPRD) sebagai wadah dimana di dalamnya dilakukan aktivitas oleh sekelompok orang dipercayai atas dasar suatu pilihan. Sekelompok orang dimaksud adalah anggota legislatif daerah (DPRD). Peran adalah merupakan dinamisasi dari fungsi yang melekat pada seseorang atau badan dalam hal ini adalah DPRD yang didalamnya terdapat adanya wewenang, hak dan kewajiban yang harus dilaksanakan.

Lebih lanjut Pamudji (dalam Miriam Budiadjo, 1995 : 116) menyatakan bahwa kedudukan fungsi dan hak-hak yang melekat pada DPRD secara formal telah menempatkan DPRD sebagai instansi penting dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintah daerah. Kemudian ia menyatakan, DPRD menjalankan tugas-tugas di bidang legislatif sebagai badan perwakilan DPRD berkewajiban menampung aspirasi rakyat dan memajukan kesejahteraan rakyat. Sedangkan Josef R. Kaho (1997 : 70) menyatakan bahwa DPRD mempunyai dua fungsi yaitu : sebagai partner Kepala Daerah dalam merumuskan kebijakan daerah dan sebagai pengawas atas pelaksanaan kebijakan daerah yang dijalankan oleh Kepala Daerah.

Dari pendapat di atas penulis dapat menyimpulkan bahwa fungsi DPRD adalah : (1) Fungsi pembuatan kebijakan daerah; (2) Fungsi penetapan anggaran daerah; (3) Fungsi pengawasan.

Fungsi pembuatan kebijakan daerah yang dilakukan oleh DPRD secara jelas telah tercantum dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa dalam menjalankan fungsi legislatifnya, DPRD bersama-

sama dengan Kepala Daerah menyusun dan menetapkan Peraturan Daerah (Perda). Sebagai lembaga legislatif, DPRD berfungsi sebagai badan yang menetapkan anggaran daerah berupa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Fungsi pengawasan yang dilakukan DPRD adalah penilaian terhadap pelaksanaan Peraturan-Peraturan Daerah yang dijalankan oleh eksekutif. Fungsi pengawasan dioperasionalkan secara berbeda dengan lembaga pengawas fungsional. DPRD sebagai lembaga politik melakukan pengawasan yang bersifat politik pula. Bentuk pengawasan ini tercermin dalam hak-hak DPRD, yaitu hak mengajukan pertanyaan, hak meminta keterangan dan hak mengadakan penyelidikan.

E. Konsep Pengawasan Dalam Otonomi Daerah

Pasal 217 sampai dengan Pasal 233 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terdapat aspek pengawasan sebagai salah satu isi penyelenggaraan pemerintahan di daerah (*local governance*). Pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang terkait dengan penelitian ini adalah pengawasan yang terkait dengan pelaksanaan produk hukum daerah (peraturan daerah), terutama untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik di daerah (*good local governance*). Oleh sebab itu fokus analisis implementasi pengawasan tertuju kepada penyelenggaraan pemerintahan di daerah yaitu lembaga eksekutif dan legislatif dalam menjalankan tugas

dan fungsinya sebagai pemegang kekuasaan kontrol (intern dan ekstern) di daerah.

Secara teoritis, pembinaan adalah kegiatan untuk memberikan pedoman bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian dengan maksud agar penyelenggaraan pemerintahan di daerah dapat melaksanakan tugas dan fungsinya secara berdaya guna dan berkembang dengan baik. Sedangkan pengawasan adalah seluruh proses kegiatan penilaian terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah melaksanakan fungsinya dengan baik berhasil mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Menurut Yayat M. Herujito bahwa "pengawasan atau *controlling* adalah mengamati dan mengalokasikan dengan tepat penyimpangan-penyimpangan yang terjadi". Dalam praktik pengawasan tidak terlaksananya suatu kegiatan karena faktor pengaruh di luar jangkauan manusia atau lazim disebut sebagai '*force majeure*' dan pelaku yang mengerjakan tidak memenuhi persyaratan yang diminta. Adapun prinsip-prinsip pengawasan adalah : (a) mencerminkan apa yang diawasi, (b) dapat segera diketahui adanya penyimpangan, (c) lewes, (d) mencerminkan pola organisasi, (e) ekonomis, (f) dapat mudah dipahami dan, (g) dapat segera diadakan perbaikan (Yayat M. Herujito, 2001:242). Oleh karena bidang kajian tentang pengawasan dalam pelaksanaan peraturan daerah sangat penting, maka fungsi dan tujuan pengawasan adalah pengoptimalkan penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Dalam kajian teoritis disebutkan bahwa konsep pengawasan terhadap tindakan pemerintah cukup banyak tipe dan karakteristiknya. Beberapa teori tipe pengawasan terhadap tindakan pemerintah yaitu, (1) teori kekuatan yuridis (2) teori tipe pengawasan yang menonjol ada dua yakni (a) pengawasan *represif* dan (b) pengawasan *normative* (3) teori otoritas pengawasan yang mencakup (a) pengawasan dilakukan oleh badan yang diakui berwenang (b) pengawasan dengan menggunakan keahlian atau *deskundidheid* (c) pengawasan yang mendapat kepercayaan atau *geloof* dan (d) kesadaran hukum atau *rechtsbewuszijn* (4) teori komunikasi yaitu proses penyampaian dan penerimaan pesan atau lambang-lambang yang mengandung arti tertentu (5) teori publisitas yaitu mempublikasikan masalah kepada khalayak ramai yang dapat memberi pengaruh kepada tekanan publik akibat opini publik atau *public opinion* dan (6) teori arogansi kekuasaan. Beberapa teori tersebut menunjukkan bahwa dalam mengawasi tindakan pemerintah banyak cara atau upaya yang dapat dilakukan untuk mempengaruhi aparat pemerintahan agar tetap dalam koridor hukum yang berlaku.

F. Pengawasan Perda Pada Lembaga Legislatif

1. Pengertian dan Ruang Lingkup Pengawasan

Menyinggung mengenai pengawasan maka kita harus merujuk pada ilmu induknya yaitu manajemen, di mana manajemen sebagai suatu

proses kegiatan dalam pencapaian tujuan melalui kerja sama manusia, tidak bisa dilepaskan dalam kehidupan sehari-hari. Keberhasilan dalam pencapaian tujuan tersebut tergantung dari aktivitas proses kegiatannya. Beberapa ahli manajemen membagi fungsi-fungsi manajemen namun tetap memiliki inti yang sama (Sarwoto, 1981, 81):

a. Henry Fayol menyatakan bahwa unsur-unsur manajemen adalah :

- 1) *Planning*
 - 2) *Organizing*
 - 3) *Commanding*
 - 4) *Coordinating*
 - 5) *Controlling*
- 1) *Forecasting*
 - 2) *Planning*
 - 3) *Organizing*
 - 4) *Commanding*
 - 5) *Coordinating*
 - 6) *Controlling*

b. Nawawi menyatakan bahwa manajemen meliputi :

- 1) Fungsi Perencanaan
- 2) Fungsi Pelaksanaan yang mencakup :
 - a) Fungsi Pengorganisasian (Organizing)
 - b) Fungsi Pemberian Perintah (Commanding)
 - c) Fungsi Pengarahan (Directing)

d) Fungsi Pembiayaan (*Budgeting*)

2. Fungsi Pengawasan

Dalam Kamus Bahasa Indonesia (KBI) disimpulkan oleh Poerwadaminta; Pengawasan adalah suatu bentuk pemeriksaan atau pengontrolan dari pihak yang lebih atas kepada pihak di bawahnya. Sedangkan pengawasan dalam Bahasa Inggris menurut Wojowasito (1976:72) biasa disebut dengan *controll* yang berarti pengawasan atau pengendalian. Ini adalah merupakan salah satu fungsi dasar manajemen yang merupakan fungsi serta tugas setiap pimpinan pada suatu organisasi yang ingin tujuan oganisasinya dapat tercapai dengan baik. Sebagaimana dikemukakan oleh Sujamto (1994 : 53) bahwa:

"Pengawasan dalam arti sempit adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan suatu pekerjaan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak".

Dengan demikian dapatlah dikemukakan pengertian tentang pengawasan yaitu, suatu upaya agar apa yang telah direncanakan sebelumnya diwujudkan dalam waktu yang telah ditentukan, serta untuk mengetahui kelemahan-kelemahan dan kesulitan-kesulitan dalam pelaksanaan sehingga berdasarkan pengamatan-pengamatan tersebut, dapat diambil suatu tindakan untuk memperbaikinya demi tercapainya wujud semula sehingga seorang pimpinan organisasi atau lembaga pemerintahan harus mampu mengendalikan organisasinya demi tercapainya tujuan organisasi tersebut.

Bagus Riyono (2001 : 7) menyatakan :

"Bahwa tanpa kepemimpinan yang baik organisasi terpaksa memilih satu diantara dua kemungkinan ini : *either stuck or retarded* (mandek atau terbelakang/mundur) ibaratnya orang, jika sebuah organisasi mandek maka ia akan menjadi sosok yang lamban kehubungan daya adaptasi, langka akan ide-ide segar yang mencerahkan serta tidak tanggap akan tuntutan lingkungan, lebih buruk lagi bila organisasi ini melemah (mengalami *retardasi*) maka keberadaannya tidak lagi memiliki arti. Dengan kata lain ada atau tidak ada. organisasi tersebut, tidak akan menimbulkan pengaruh apapun pada lingkungannya, baik internal maupun eksternal".

Seorang pimpinan selain harus mampu membuat suatu rencana yang matang, melaksanakannya pada saat yang tepat juga harus mampu melakukan kontrol atas pelaksanaan pekerjaan tersebut. Hal ini sejalan dengan pendapat Nawawi (1993 : 28) menyatakan bahwa :

"Pengawasan sebagai salah satu fungsi manajemen tidak dapat dilepaskan dari faktor manusia, karena' yang melakukan pemantauan, pemeriksaan dan evaluasi atau yang mengawasi dan yang diawasi adalah manusia".

Adalah tugas kita semua yang menghendaki demokratisasi untuk bergandengan tangan dalam memperkuat rakyat, sehingga rakyat dapat menjadi kekuatan yang efektif untuk mengontrol jalannya otonomi daerah.

Sedangkan organisasi pemerintah itu sendiri merupakan kumpulan orang-orang yang bekerja bersama-sama untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dengan dibentuknya lembaga atau organisasi tersebut. Oleh karenanya orang-orang yang melaksanakan fungsi dan tugas dalam organisasi tersebut harus diawasi agar apa yang dilakukan tidak menyimpang dari ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan demi tercapainya tujuan organisasi itu.

Apabila perencanaan, pengorganisasian dan pelaksanaan pekerjaan telah dilakukan dengan baik dan sempurna, maka tugas pengawasan akan menjadi ringan. Akan tetapi sifat manusia cenderung untuk berbuat salah dan khilaf, oleh karenanya diperlukan pengawasan atau pengendalian dalam setiap organisasi apapun apalagi organisasi kekuasaan yang terkait dengan rakyat banyak.

Otonomi daerah sangatlah diperlukan demi efisiensi pemerintahan dan otonomi daerah hanya akan terwujud melalui pengalokasian dan pendistribusian kekuasaan serta pendelegasian wewenang dan tanggung jawab. Hasil yang diharapkan dari otonomi daerah adalah pemberian pelayanan kepada publik yang lebih memuaskan, pengakomodasian partisipasi masyarakat pengurangan beban pemerintahan pusat penumbuhan kemandirian dan kedewasaan daerah serta penyusunan program yang lebih sesuai dengan kebutuhan daerah. Dikatakan oleh Budi Dewantoro (2001 : 104) bahwa di era otonomi sekarang ini, untuk membuat rencana program pembangunan maupun anggaran sudah saatnya rakyat dilibatkan secara aktif agar setiap program yang dibuat bisa menyentuh kebutuhan riil masyarakat.

Dengan pembagian tugas yang jelas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah akan semakin jelas pula siapa yang bertanggungjawab atas keberhasilan atau kegagalan suatu program dan kebijakan yang diterapkannya. Hal ini penting artinya dalam membangun pemerintahan yang efektif. Pengaturan serta pengelolaan kehidupan sosial politik dan

ekonomi dalam pelaksanaan pembangunan sehari-hari sewajarnya menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Dalam hal ini Muchsan (2000 : 36) menyatakan bahwa pengawasan adalah tindakan koreksif terhadap hasil yang telah dicapai, dengan maksud agar hasil tersebut sesuai dengan rencana.

Hal ini perlu dilaksanakan untuk mengevaluasi kerja dan menerapkan sanksi-sanksi terhadap mereka yang melakukan penyimpangan. Oleh karenanya pengawasan seharusnya dilaksanakan pada saat suatu kegiatan sedang dikerjakan dan tidak menanti seluruh pekerjaan selesai dilaksanakan. Dengan dilaksanakannya pengawasan pada saat suatu pekerjaan sedang berlangsung, apabila terdapat penyimpangan bisa segera ditindak lanjuti. Akan tetapi apabila pemeriksaan hanya dilakukan pada saat suatu pekerjaan sudah selesai dilaksanakan, maka kerugian yang lebih besar yang akan dialami oleh pemerintah, karena pengawasan tersebut bisa dianggap terlambat dan hal ini disebabkan karena pemerintah terlalu percaya bahwa pekerjaan selalu dilaksanakan dengan baik sesuai dengan petunjuk pelaksana (juklak) dan petunjuk teknis (juknis).

Selanjutnya Muchsan (2003 : 39) mengemukakan bahwa : Pengawasan dapat dibedakan dalam 2 jenis yakni (1) Pengawasan Administratif, yang berbentuk pengawasan melekat dan pengawasan fungsional, dan (2) Pengawasan oleh kekuasaan Kehakiman baik secara keperdataan maupun secara administratif.

Supaya pelaksanaan pengawasan dapat dijadikan sebagai suatu alat (instrumen) yang efektif maka perlu memperhatikan kriteria-kriteria sebagai berikut :

- a. Apa yang akan diawasi (obyek yang perlu diawasi);
- b. Mengapa perlu diadakan pengawasan;
- c. Dimana dan bilamana diadakan pengawasan dan oleh siapa pengawasan tersebut harus dilakukan;
- d. Bagaimana pengawasan tersebut dapat dilakukan;
- e. Pengawasan tersebut harus bersifat rasional, fleksibel terus-menerus dan pragmatis.

3. Teori Pengawasan

Yayat M. Herujito (2001 : 242) mengatakan bahwa pengawasan atau *Controlling*, adalah mengamati dan mengalokasikan dengan tepat penyimpangan-penyimpangan yang terjadi. Dalam praktek pengawasan, tidak terlaksananya suatu kegiatan karena pengaruh diluar jangkauan manusia atau lazim disebut *force majeure*, dan pelaku yang mengerjakan tidak memenuhi persyaratan yang diminta.

Terry (1986 : 395) mengatakan bahwa "Pengawasan berarti mendeterminasi apa yang dilaksanakan, maksudnya mengevaluasi prestasi kerja dan apabila perlu menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana-rencana". Jadi pengawasan dapat dianggap sebagai aktivitas untuk menemukan dan mengoreksi

penyimpangan-penyimpangan dari hasil yang dicapai atas aktivitas-aktivitas yang direncanakan. Jika pekerjaan tidak sesuai dengan yang semestinya yaitu standar yang berlaku, maka pekerjaan tersebut dikatakan menyimpang atau terjadi penyimpangan (deviasi), misalnya penyimpangan dari rencana, penyimpangan dari kebijaksanaan pimpinan dan sebagainya.

Batasan lain dikemukakan oleh Sarwoto (1969 : 93) yaitu pengawasan adalah suatu kegiatan manajer/pimpinan yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki. Secara jelas dapat dilihat dari pandangan Sarwanto, bahwa subyek yang melaksanakan pengawasan atau memiliki fungsi pengawasan yaitu manajer/pimpinan, dan sebagai tolak ukur pengawasan adalah “rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki”. Secara implisit, definisi tersebut mengandung makna bahwa tujuan pengawasan adalah “mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai rencana”.

Suatu penyimpangan tidak selalu mempunyai akibat negatif, hal ini dapat terjadi karena terpaksa dilakukan demi mempertahankan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Penyimpangan demikian dapat terjadi apabila keadaan yang dihadapi di lapangan pada kenyataannya tidak sesuai dengan perkiraan yang digunakan waktu menyusun rencana atau kebijaksanaan yang ditentukan oleh pimpinan tidak cocok lagi dengan kondisi nyata di lapangan atau dapat juga penyimpangan terjadi

karena suatu keadaan memaksa (*force majeure*) yang dihadapi di lapangan. Dalam hal ini secara formal terjadi penyimpangan tetapi secara materil penyimpangan itu mungkin dapat dibenarkan / dipertanggungjawabkan. Sebaliknya ada pula penyimpangan yang sejak semula bersifat negatif, yaitu penyimpangan yang sengaja dilakukan dengan maksud untuk secara langsung atau tidak langsung memperoleh suatu manfaat atau keuntungan diri pribadi, orang lain atau kelompok tertentu atas beban/kerugian pihak lain termasuk negara.

Fungsi pengawasan merupakan fungsi manajemen yang penting yaitu untuk menunjang kelancaran pelaksanaan program pembangunan nasional, dengan pelaksanaan pengawasan yang efektif akan terwujud tujuan yang dikehendaki. Peranan pengawasan di dalam pelaksanaan pembangunan adalah untuk mendeteksi secara dini terhadap berbagai penyimpangan yang mungkin terjadi.

Di Indonesia mempunyai lembaga pengawasan antara lain:

- a. Lembaga Pengawasan Administratif dibedakan menjadi :
 - 1) Pengawasan Melekat (Waskat) yaitu pengawasan yang dilakukan oleh setiap pimpinan terhadap bawahan dalam satuan kerja yang dipimpinnya.
 - 2) Pengawasan Fungsional (Wasnal) yaitu pengawasan yang dilakukan oleh Aparat tugas pokoknya melakukan pengawasan. Pengawasan fungsional dapat dibedakan :
 - a) Pengawasan intern

b) Pengawasan ekstern misalnya BPKP, Bawasda.

b. Lembaga Pengawasan Politis, misalnya DPR, MPR, DPRD.

Sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004 DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah, mengemban fungsi pembuatan undang-undang (*legislasi*), penyusunan anggaran (*budget*) dan fungsi pengawasan (*control*).

c. Lembaga Pengawasan Ombudsman

Menurut Pasal 2 Keputusan Presiden RI No. 44 Tahun 2000 :

Ombudsman Nasional adalah lembaga pengawasan masyarakat yang berdasarkan Pancasila dan bersifat mandiri serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintahan termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Lembaga Pengawasan Yudikatif.

d. Berdasar Pasal 10 ayat (4) Undang Undang Nomor 14 Tahun 1970 (UU tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman) yang menyatakan bahwa Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi atas perbuatan Pengadilan yang lain menurut ketentuan yang ditetapkan dengan undang-undang.

Selanjutnya pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan

peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kemudian dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa pengawasan dilakukan :

- 1) Secara represif terhadap kebijakan Pemerintah Daerah baik berupa Peraturan Daerah dan/atau Keputusan Kepala Daerah serta Keputusan DPRD maupun Keputusan Pimpinan DPRD.
- 2) Secara fungsional terhadap pelaksanaan kebijakan Pemerintah daerah.

Dalam bagian penjelasan PP Nomor 20 Tahun 2001 tersebut dimaksudkan untuk mencapai beberapa tujuan :

- a. Menjamin tingkat kinerja tertentu;
- b. Menjamin susunan administrasi yang terbaik dalam operasi unit-unit Pemerintah Daerah baik secara internal maupun dalam hubungannya dengan lembaga-lembaga lain;
- c. Untuk melindungi warga masyarakat dari penyalahgunaan kekuasaan;
- d. Untuk memperoleh perpaduan yang maksimum dalam pengelolaan Pembangunan Daerah dan Nasional;
- e. Untuk mencapai integritas Nasional;
- f. Pembinaan dan pengawasan tetap dijaga agar tidak membatasi inisiatif dan tanggung jawab daerah, hal ini juga merupakan upaya menyelamatkan nilai efisiensi dan demokrasi.

Tidak jauh berbeda sebagaimana dalam lampiran Inpres Nomor :15

Tahun 1993 menyatakan ada 4 jenis pengawasan yaitu :

- a. Pengawasan melekat adalah serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus menerus dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya secara *preventif* atau *represif* dan efektif serta efisien sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan secara fungsional baik intern pemerintah maupun ekstern pemerintah yang dilaksanakan terhadap pelaksanaan tugas umum pemerintah dan pembangunan agar sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan.
- c. Pengawasan legislatif disebut pula pengawasan politik adalah pengawasan yang dilaksanakan oleh lembaga perwakilan rakyat (DPR) terhadap kebijaksanaan dan pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan. Pelaksanaan pengawasan legislatif dilakukan oleh DPR RI, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.
- d. Pengawasan masyarakat dilakukan oleh warga masyarakat yang disampaikan secara lisan ataupun tertulis kepada aparatur pemerintah yang bersangkutan berupa pemikiran, saran, gagasan atau bahkan keluhan/pengaduan yang bersifat membangun yang disampaikan baik secara langsung maupun melalui media massa.

Dari segi sifatnya maka pengawasan dapat dibedakan menjadi :

- a. Pengawasan yang bersifat *preventif* adalah pengawasan yang menekankan pada pencegahan jangan ada kesalahan di kemudian hari.
- b. Pengawasan yang bersifat *represif* adalah memperbaiki kesalahan yang telah terjadi, sehingga di kemudian hari jangan sampai terulang lagi.

Di dalam Keputusan Presiden No. 15 Tahun 1983 pada Pasal 3 ayat (2) ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan pengawasan melekat adalah pengawasan yang dilakukan :

- a. Melalui penggarisan struktur organisasi yang jelas dengan pembagian tugas dan fungsi beserta uraiannya yang jelas pula;
- b. Melalui perincian kebijaksanaan pelaksanaan yang dituangkan secara tertulis yang dapat menjadi pegangan dalam pelaksanaannya oleh bawahan yang menerima pelimpahan wewenang dari atasan;
- c. Melalui perencanaan kerja yang menggambarkan kegiatan yang harus dilaksanakan, bentuk kerja antar kegiatan tersebut dan hubungan antar berbagai kegiatan beserta sasaran yang harus dicapai;
- d. Melalui prosedur kerja yang merupakan petunjuk pelaksanaan yang jelas dari atasan kepada bawahan.

Adanya pengawasan melekat yang dilakukan atasan langsung

kepada bawahan tidaklah berarti mengganggu pelaksanaan tugas pemeriksaan dari aparat pengawasan, juga tidak menjadi tumpang tindih dalam pemeriksaan. Rasa kekhawatiran kemungkinan akan timbul masalah di atas dapat dicegah karena sasaran maupun ruang lingkup pemeriksaan dan masing-masing aparat pengawasan fungsional dan atasan langsung saling berbeda. Dari segi hubungan maka pengawasan dapat berbentuk :

- a. Pengawasan intern yakni jika pengawas dan yang diawasi mempunyai hirarkis atau masih dalam hubungan pekerjaan (dalam kelompok eksekutif sendiri).
- b. Pengawasan ekstern terjadi jika pengawas dan yang diawasi tidak mempunyai hubungan hirarkis atau berada di luar eksekutif.

Dengan demikian semua bidang dan semua kegiatan dalam penyelenggaraan pemerintahan baik rutin maupun pembangunan perlu diawasi untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna yang setinggi-tingginya serta untuk kesalahan-kesalahan dan penyimpangan-penyimpangan. Standar pengawasan menurut Emil Salim dinyatakan bahwa "Usaha pengawasan pembangunan pada dasarnya mengecek sampai seberapa jauh pelaksanaan pembangunan sesuai dengan rencana dan kebijaksanaan pembangunan".

Pengecekan ini untuk menjawab 3 pertanyaan :

- a. Apakah pembangunan dilaksanakan sesuai dengan yang direncanakan;

- b. Apakah sumber pembiayaan dipakai dengan tingkat korupsi dan kelainan yang minimal;
- c. Apakah pembangunan dilaksanakan sesuai dengan fungsi seperti yang direncanakan.

Dengan kata lain apakah ketentuan perundang-undangan dan target waktu pencapaian dapat dilaksanakan sesuai dengan yang direncanakan karena seorang pimpinan suatu organisasi tidak mungkin dapat mengendalikan suatu kegiatan tanpa mengawasinya.

4. Norma Pengawasan

WJS Poerwadarminta (678) menjelaskan bahwa kata norma adalah sebagai ukuran (untuk menentukan sesuatu). Di bidang pengawasan kata norma banyak dipakai dalam kaitan istilah norma pemeriksaan misalnya Norma Pemeriksaan Aparat Pengawasan Fungsional Pemerintah (APFP) yang ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang berlaku untuk semua APFP.

Pengertian norma pemeriksaan antara lain dijelaskan dalam Norma Pemeriksaan Aparat Pengawasan Fungsional Pemerintah sebagai berikut :

”Norma Pemeriksaan adalah patokan, kaidah atau ukuran yang ditetapkan oleh pihak berwenang yang harus diikuti dalam rangka melaksanakan fungsi pemeriksaan agar dicapai mutu pelaksanaan pemeriksaan dan mutu laporan pemeriksaan yang dikehendaki (BPKP, 1985 : 1)”.

Norma umum pengawasan seperti diatur dalam Keputusan

Menteri Dalam Negeri Nomor 116 tahun 1981 tentang Pedoman Pengawasan Umum di lingkungan Departemen Dalam Negeri sebagai berikut :

- a. Pengawasan tidak mencari-cari kesalahan, yaitu tidak mengutamakan mencari siapa yang salah tetapi apabila ditemukan kesalahan, penyimpangan dan hambatan, supaya dilaporkan sebab-sebab dan bagaimana terjadinya serta menemukan cara bagaimana memperbaikinya.
- b. Pengawasan merupakan proses yang berlanjut, yaitu dilaksanakan terus-menerus, hingga dapat diperoleh hasil pengawasan yang berkesinambungan.
- c. Pengawasan harus menjarnin adanya kemungkinan pengambilan koreksi yang cepat dan tepat terhadap penyimpangan dan penyelewengan yang ditemukan, untuk mencegah berlanjutnya kesalahan dan/atau penyimpangan.
- d. Pengawasan bersifat untuk memperbaiki, mengurangi atau meniadakan penyimpangan disamping menjadi pendorong dan perangsang untuk menertibkan, menyempurnakan kondisi obyek pengawasan.

5. Kinerja Organisasi Pengawasan

Untuk meningkatkan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah, dan pemberantasan praktek-praktek Korupsi, Kolusi

dan Nepotisme (KKN), serta mendorong akuntabilitas kinerja pemerintah daerah, maka profesionalisme dalam pengawasan adalah merupakan *out put* yang diharapkan dari upaya peningkatan organisasi pengawasan.

Dalam mengukur kinerja, Dwiyanto (1995 : 23) menjelaskan beberapa unsur dalam menilai kinerja pelayanan publik yakni *responsiveness*, *responsibility*, dan *accuntabilty*, yang selanjutnya memberikan pandangan mengenai “penilaian kinerja adalah penilaian tentang seberapa jauh *out put* yang dihasilkan telah sesuai dengan *inputnya*. Oleh karena jika organisasi mampu menggunakan *imput* dengan baik, maka organisasi tersebut telah dapat dikatakan memiliki kinerja (*performance*) yang baik, demikian pula sebaliknya”.

Dalam mengukur kinerja pelayanan organisasi publik harus bersifat multi dimensional, karena kinerja organisasi pengawasan berkaitan dengan :

- a. Responsivitas (*responsiviness*), yaitu kemampuan untuk mengenali tuntutan masyarakat terhadap dunia pengawasan (kebutuhan masyarakat), menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat *responsivitas* disini menunjukkan keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi dan kebutuhan dari masyarakat. *Responsivitas* dimaksudkan sebagai salah satu ukuran kinerja karena secara langsung menggambarkan kemampuan dalam

melaksanakan tugas pokok dan fungsi, terutama memenuhi unsur dari fungsi-fungsi manajemen yaitu pengawasan sesuai dengan tuntutan masyarakat.

- b. *Responsibilitas (responsibility)* menunjukkan bahwa apakah kegiatan pelayanan itu dilakukan dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijaksanaan organisasi dalam pelayanan, baik *implicit* maupun *eksplisit*, karena *responsibility* terkadang diperhadapkan dengan *responsivitas*, oleh karena terjadi dinamika pelayanan yang lebih cepat dari perubahan organisasi. Indikator dari *responsibilitas* lebih diarahkan pada (1) persyaratan administrasi harus sesuai dengan tatanam administrasi serta (2) prosedur pelayan harus sesuai dengan kebutuhan.
- c. *Akuntabilitas (accountability)* menunjukkan kebijakan dan kegiatan DRPD, sehingga organisasi yang harus mampu mempertanggungjawabkan seluruh aktifitas dan oprasionalisasinya, oleh karena itu indikatornya adalah diarahkan pada transparansi pengawasan

Harsey dan Blanchard (1988;179) memberi definisi bahwa kinerja sebagai hasil yang telah dicapai seseorang dengan menggunakan media tertentu. Batasan tersebut menggambarkan bahwa kinerja seseorang tidak terlepas dari media yang digunakan individu tersebut akan menjadi lebih baik.

Jadi kinerja legislatif daerah mencakup aktifitas atau langkah yang dilakukan oleh legislatif, alat kelengkapan, komisi-komisi dan fraksi-fraksi DPRD melaksanakan tugas dan wewenangnya yang diwujudkan antara lain : pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, menetapkan anggaran, pengawasan terhadap Pemerintahan Daerah.

G. Kebijakan Pemerintah Daerah

Kebijakan (*Policy*) mempunyai bermacam-macam arti, Laswell dan Kaplan (1970 : 71) memberi arti sebagai berikut : “*a projected program of goals, values und practices*” (suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah). Freiderick (1992:17) mendefinisikan kebijakan sebagai berikut :

.....a proposed course of action of a person, group or government within a given environment providing obstacles and overcome in aeffort to reach a goal or realize an objective or a purpose

(..... kelompok-kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesepakatan-kesepakatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu)

Pengertian kebijakan berikutnya dikemukakan oleh Anderson (1992 : 1) bahwa kebijakan itu, adalah :

A Purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern (serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau kelompok-kelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.

Tjojroamidjoyo dan Mustopadidjaya A.R (1988 : 5)

mengemukakan mengenai kebijakan, sebagai berikut :

“Sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai tujuan. Oleh karena itu kebijakan memuat 3 (tiga) elemen yaitu :

- a. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai ;
- b. Taktik suatu strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan ;
- c. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik dan strategi.

Easton (1992 : 19) memberikan arti kebijakan negara sebagai berikut: *“The authoritative of values for the whole society”* (Pengalokasian nilai-nilai secara paksa (syah) kepada seluruh anggota masyarakat). Di dalam glosari di bidang administrasi negara, diberikan arti kebijakan negara sebagai berikut: (1) Susunan rancangan tujuan-tujuan dan dasar-dasar pertimbangan program-program pemerintah yang berhubungan dengan masalah-masalah tertentu yang dihadapi masyarakat; (2) Apapun yang dipilih pemerintah (untuk dilakukan atau tidak dilakukan; (3) Masalah-masalah kompleks yang dinyatakan dan dilaksanakan oleh pemerintah.

Menurut beberapa pengertian kebijakan negara tersebut dan mengikuti paham bahwa kebijakan negara itu harus mengabdikan pada kepentingan masyarakat, maka dapat diambil pengertian yang sama bahwa kebijakan daerah itu adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan, oleh pemerintah daerah yang

mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat daerah.

Hakekat dari proses pengambilan atau perumusan kebijakan daerah adalah : Pertama, pengambil atau perumus kebijakan tidak seorang diri tetapi banyak anggotanya. Kedua, setiap anggota perumus kebijakan itu mempunyai kebebasan atau kekuasaan yang bertanggung jawab dalam berpendapat dan berkonsep, sebagai sesuatu yang diperjuangkan secara gigih, maka terjadilah konflik kepentingan, terjadi tawar-menawar, debat adu argumentasi dan atau adu alternatif pemecahan, sampai terbentuknya suatu koalisi sebagai suatu kompromi untuk merumuskan kebijakan-kebijakan dalam mengatasi konflik kepentingan tersebut. Debat adu argumentasi dan atau adu alternatif, termasuk di dalamnya penyiapan data atau fakta implementasi kebijakan, peramalan dampak positif dan atau dampak negatif dari kebijakannya.

Setiap perumusan kebijakan negara mengupayakan aspirasi masyarakat yang berkembang. Walaupun demikian belum tentu suatu masalah yang dianggap masyarakat perlu dipecahkan oleh pembuat kebijakan daerah, dapat menjadi isu politik daerah yang akan dapat masuk ke agenda pemerintahan daerah. Oleh karena itu perlu dijelaskan tentang proses pembuatan kebijakan negara.

Berkaitan dengan hal itu Lindblom (1986 : 15) merincikan tahap perumusan kebijakan publik sebagai berikut : (1) Dipelajari bagaimana masalah yang timbul yang masuk ke dalam agenda, para pengambil

keputusan; (2) Bagaimana masyarakat merumuskan masalah-masalah tersebut untuk mengambil suatu tindakan; (3) Sikap apa yang diambil oleh para pemimpin dalam menerapkan kebijakan tersebut; (4) Bagaimana kebijakan itu dievaluasi.

Jones (1991) dalam *“An Introduction to the Study of Public Policy”* mengemukakan empat analisis proses kebijakan, yaitu : Pertama, membawa permasalahan ke pemerintah melalui kegiatan; (2) Bagaimana masyarakat merumuskan masalah-masalah tersebut untuk mengambil suatu tindakan; (3) Sikap apa yang diambil oleh para pemimpin dalam menerapkan kebijakan tersebut; (4) Bagaimana kebijakan itu dievaluasi.

Jones (1991) dalam *“An introduction to the Study of Public Policy”* mengemukakan empat analisis proses kebijakan, yaitu : Pertama, membawa permasalahan ke pemerintah melalui kegiatan : persepsi atau definisi, agregasi, organisasi, representasi, dan penyusunan agenda. Kategori kedua, tindakan langsung pemerintah, meliputi : formulasi, legitimasi, dan penganggaran. Kategori ketiga, implementasi atau pelaksanaan. Kategori keempat adalah evaluasi yaitu peninjauan atau penyesuaian kembali bila dimungkinkan diadakan perubahan-perubahan.

Sedangkan Islamy (2001:78) mengemukakan langkah-langkah perumusan kebijakan ke dalam enam langkah, yaitu : perumusan masalah kebijakan negara; proses pemasukan kebijakn negara ke dalam agenda pemerintah; perumusan usulan kebijakan negara; proses legitimasi

kebijakan negara; pelaksanaan kebijakan negara; dan penilaian kebijakan negara.

Berbagai pendapat para pakar di atas, proses kebijaksanaan negara atau proses pembuatan kebijaksanaan negara dapat dirinci ke dalam tiga proses, yaitu : pertama, sebagai proses awal (*inputs* atau tahap perancangan) yaitu inventarisasi masalah, merumuskan masalah sampai akhirnya membawa atau memasukkan masalah tersebut pada agenda pemerintah. Kedua, sebagai proses inti (proses atau tahap pembahasan), yaitu bagaimana memformulasikan permasalahan dan alternatif yang ada sebagai upaya legitimasi alternatif menjadi kebijaksanaan. Pada proses inti terjadi tawar-menawar, debat tentang pemilihan alternatif. Ketiga, sebagai proses akhir (*outputs* atau tahap pengesahan) , yaitu hasil akhir perjuangan pada langkah pertama dan kedua adalah berupa terpilihnya alternatif sebagai kebijaksanaan pemerintah.

H. Konsep Pemerintah Yang Baik

1. Konsep Pemerintah Yang Baik (Good Governance)

Pemerintahan yang baik (*good governance*), telah menjadi wacana yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik sekarang ini. Hal tersebut sejalan dengan tuntutan yang dilakukan oleh masyarakat kepada pemerintah, maupun adanya pengaruh globalisasi.

Pola-pola penyelenggaraan pemerintahan tidak sesuai lagi dengan tuntutan masyarakat yang telah mengalami perubahan.

Arti *Good* dalam *Good Governance* sendiri mengandung dua pengertian. *Pertama* nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat yang dalam pencapaian tujuan (nasional), kemandirian, pembangunan berkelanjutan, dan keadilan sosial. *Kedua* aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.

Pengertian menurut Mardiasmo (2002 : 24)

"*Good Governance* adalah Pelayanan publik yang efisien, sistem pengadilan yang dapat diandalkan serta pemerintahan yang bertanggungjawab pada publiknya". (Kebijakan Menteri Pendayagunaan Aparatur negara).

Sejalan dengan persyaratan tersebut, maka pengertian *good governance* mencakup aspek kehidupan yang luas meliputi bidang-bidang sosial, politik, ekonomi serta berkaitan dengan fungsi badan-badan penyelenggaraan negara, baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif.

2. Penyelengaan Otonomi Daerah dengan *Good Governance*

Good Governance merupakan faktor pendukung dominan bagi keberhasilan otonomi daerah. Artinya memang karakteristik dan elemen *good governance* merupakan keharusan bagi penyelenggaraan pemerintahan secara umum, dalam kaitannya dengan otonomi daerah *good governance* menjadi nilai tersendiri adanya otonomi daerah. Hal itu menjadi ide dasar otonomi daerah untuk mendekatkan pelayanan kepada

masyarakat akan semakin mudah menilai dan mengontrol kualitas dan intensitas dari pelaksanaan pemerintah.

Dalam pencapaian *good governance*, perlu di landasi empat prinsip dasar dan kriteria pemerintahan yang baik (Pidato Menteri Negara PAN tingkat nasional Tgl, 30 Maret 2000) sebagai berikut :

- a. Prinsip Kepastian Hukum yang dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan pada hukum dan peraturan perundang-undangan, asas kepatuhan dan keadilan;
- b. Prinsip Keterbukaan yang mengisyaratkan adanya hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan pemerintahan oleh birokrasi pemerintah dengan tetap memperhatikan perlindungan hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara;
- c. Prinsip Akuntabilitas yang menentukan aspek pertanggungjawaban dari semua kegiatan birokrasi pemerintah kepada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara;
- d. Prinsip Profesionalitas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kompetensi, kode etik, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

I. Kerangka Pikir Penelitian

Berdasarkan ketentuan Pasal 42 Ayat (1) huruf c menegaskan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-

undangan lainnya, Peraturan Kepala daerah, APBD, Kebijakan pemerintah daerah, dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah.

Berdasarkan ketentuan diatas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki tanggungjawab dan hak untuk melakukan pengawasan terhadap pemerintah dalam melaksanakan kebijakan (Perda). Hakikat dari suatu pengawasan dimaksudkan sebagai sarana untuk mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas penyelenggaraan pemerintahan dari apa yang telah digariskan. Oleh karena tujuan pokok dari pengawasan ini khususnya pengawasan terhadap Perda yang menjadi perhatian masyarakat adalah untuk menghindari kekeliruan baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja. Sebagai suatu tindakan yang preventif atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan, sebagai suatu tindakan yang repressif.

Menurut La Ode Husen (2005 : 229) menegaskan bahwa Fungsi pengawasan DPR dalam UUD 1945 maupun Undang-Undang 32 Tahun 2004 secara teoritis dapat diklasifikasikan dalam beberapa pengertian, yaitu:

- a. Pengawasan sebagai perintah (*control as command*) yang mengandung arti adanya supremasi Parlementer (DPR);
- b. Pengawasan mengandung arti mempengaruhi (*control as influence*), hal ini sering ditemukan dalam norma konstitusi, bahwa DPR mempunyai kekuasaan membentuk Undang-Undang;

- c. Pengawasan dalam arti "expost" (pengecekan) atau pemeriksaan diatur berkenaan dengan hak-hak konstitusional diatur dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa, DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

Pengawasan dari segi hukum merupakan suatu penelitian (*toetsing*) tentang sah tidaknya suatu perbuatan pemerintah, yaitu perbuatan yang menimbulkan akibat hukum mengenai adanya hak dan kewajiban terutama ditinjau dari segi hukum administrasi. Dengan perkataan lain pengawasan dimaksudkan untuk menilai segi-segi atau pertimbangan yang bersifat hukumnya saja (segi legalitas), "*doelmatigheidstoeting*".

Kegiatan pengawasan dapat menjamin pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan tujuan yang ditetapkan. Agar proses pengawasan dapat berjalan dibutuhkan beberapa hal yang harus dilaksanakan yaitu :

- a. Mengatur hasil pekerjaan;
- b. Membandingkan hasil pekerjaan dengan standar dan memastikan perbedaannya (apabila ada perbedaan);
- c. Mengoreksi penyimpangan yang tidak dikehendaki melalui tindakan perbaikan.

Pengawasan legislatif, dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Kabupaten/kota melalui :

- a. Pemandangan umum fraksi-fraksi dalam rapat paripurna DPRD;
- b. Rapat Pembahasan dalam sidang komisi;

- c. Rapat pembahasan dalam panitia-panitia yang dibentuk berdasarkan tata tertib DPRD;
- d. Rapat dengar pendapat dengan pemerintah daerah dan pihak lain bila diperlukan;
- e. Kunjungan kerja.

Secara umum, fungsi-fungsi badan perwakilan menurut Pamudji (1993 :120) adalah :

Berkisar pada fungsi perundang-undangan, fungsi keuangan dan fungsi pengawasan. Fungsi perundang-undangan, merupakan fungsi DPRD untuk membuat kebijakan daerah (Perda) dalam mengaktualisasikan diri sebagai wakil rakyat, yaitu : bersama-sama Kepala Daerah menyusun dan menetapkan Peraturan Daerah untuk kepentingan daerah dalam batas-batas wewenang diserahkan kepada daerah. Rancangan Peraturan Daerah harus atas inisiatif dan prakarsa DPRD.

Fungsi keuangan, merupakan fungsi DPRD dalam menetapkan anggaran (APBD). Hak anggaran memberikan kewenangan pada DPRD untuk ikut menetapkan atau merumuskan kebijakan daerah dalam menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Fungsi Pengawasan, merupakan fungsi DPRD dalam mengontrol penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. DPRD sebagai lembaga politik melakukan pengawasan yang bersifat politik pula.

Berdasarkan definisi konsepsi itu, maka variabel pengawasan legislatif daerah yang dimaksud dalam penelitian ini adalah proses dan hasil pekerjaan yang meliputi dimensi penetapan Anggaran, pembuatan kebijakan daerah (Perda) dan pengawasan atau kontrol.

Dimensi penerapan anggaran meliputi indikator-indikator: Kualitas legislatif Daerah menetapkan DPRD sesuai dengan kebutuhan daerah dan Kualitas Legislatif Daerah menetapkan APBD sesuai dengan peraturan yang berlaku.

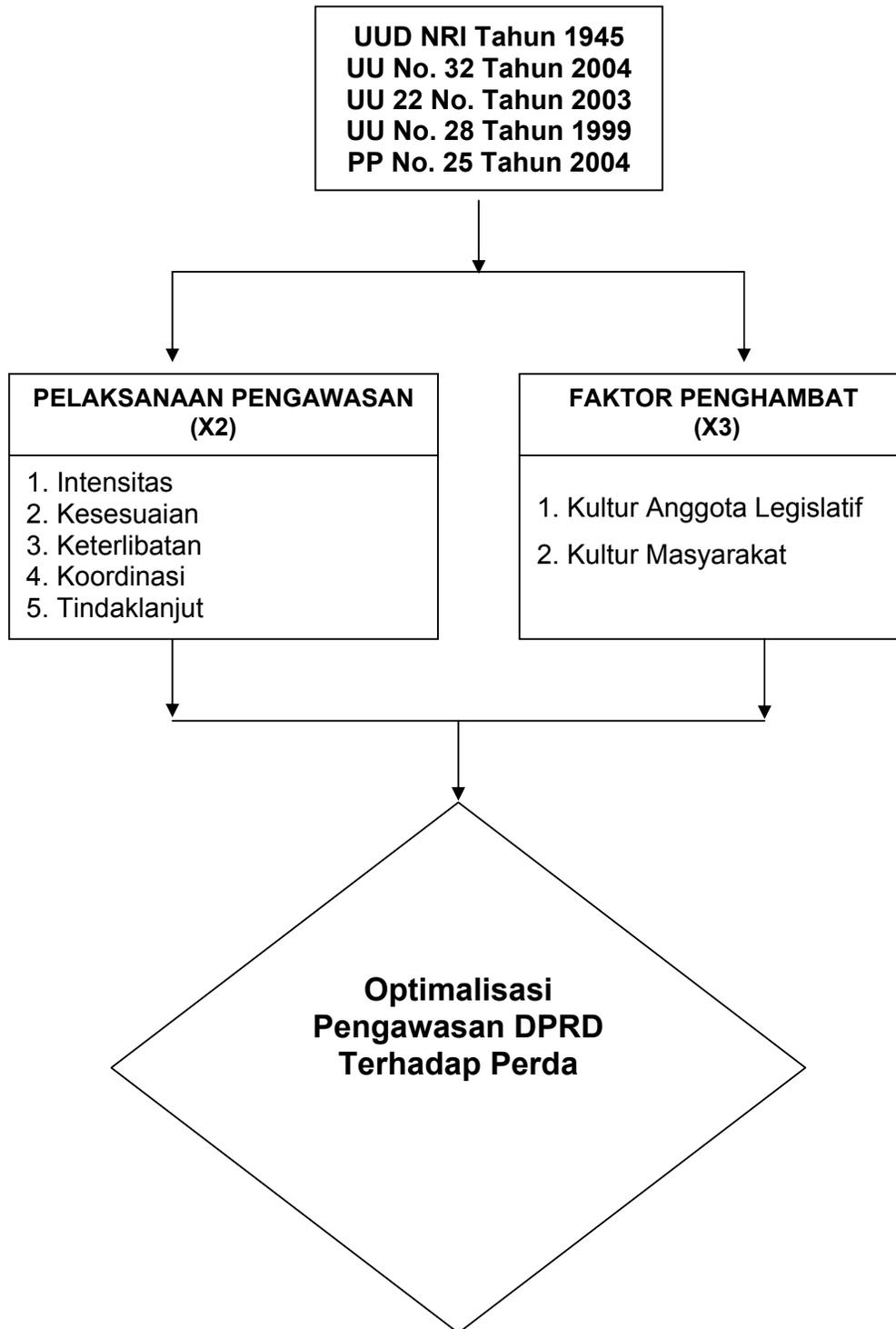
Dimensi Pengawasan atau kontrol meliputi indikator-indikator : Kualitas Legislatif Daerah melakukan pengawasan atau Kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dan Kualitas Legislatif Daerah menggunakan kontrol secara optimal.

Lebih jelasnya penelitian ini mengkaji tentang tugas dan fungsi DPRD Kabupaten Polewali Mandar dalam rangka mewujudkan otonomi yang nyata, luas dan bertanggungjawab, sebagaimana diamanatkan UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor : 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Adapun langkah-langkah yang akan diambil/dilakukan yakni menentukan variabel, yakni variabel indeviden dan variabel devenden. Variabel indeviden adalah variabel bebas atau unsur yang dianggap dapat menentukan variabel lainnya. Sedangkan variabel devenden adalah variabel terikat atau/unsur yang menjadi sasaran atau tujuan. Variabel bebas bisa lebih dari satu variabel dengan sejumlah indikator.

Untuk lebih jelasnya mengenai variabel-variabel yang akan diteliti, dapat dilihat pada bagan kerangka pikir sebagai berikut :

Kerangka Pikir



H. Definisi Operasional

Untuk memudahkan pelaksanaan penelitian ini dan untuk menghindari pengumpulan data yang tidak relevan dengan permasalahan yang hendak diteliti, maka penulis akan mendefinisikan setiap variabel, dimana definisi ini nantinya akan dijadikan definisi operasional di dalam melakukan penelitian. Adapun definisi operasional tersebut, sebagai berikut :

1. Perda yang dimaksud di dalam penelitian ini adalah setiap peraturan daerah Kabupaten Polewali Mandar yang ditetapkan oleh Kepala Daerah yang telah mendapat persetujuan DPRD
2. Pengawasan yang dimaksud di dalam penelitian ini adalah merupakan fungsi DPRD dalam mengontrol/mengawasi pelaksanaan kebijakan yang penyelenggaraan pemerintahan
3. Intensitas yang dimaksud dalam penelitian ini adalah kemampuan DPRD Kabupaten Polman dalam melaksanakan pengawasan
4. Kesesuaian yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pengawasan yang dilakukan cocok dengan kondisi lingkungan
5. Keterlibatan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah keikutsertaan instansi terkait dalam melakukan pengawasan
6. Koordinasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pengelompokan yang dilakukan guna pelaksanaan pengawasan
7. Tindaklanjut yang dimaksud dalam penelitian ini adalah setiap aspirasi masyarakat di tampung untuk dicarikan penyelesaian

8. Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2006 yang dimaksud dalam penelitian ini adalah Perda tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol di Kab. Polewali Mandar
9. Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 yang dimaksud dalam penelitian ini adalah Perda tentang Gerakan Masyarakat Baca Tulis Al'quran di Kab. Polewali Mandar
10. Kultur yang dimaksud di dalam penelitian ini, adalah Budaya atau pola pikir / perilaku seseorang tentang hukum baik perseorangan maupun perilaku masyarakat terhadap hukum itu sendiri
11. Kultur Legislatif yang dimaksud dalam penelitian ini adalah Pola pikir / perilaku setiap anggota legislatif Kabupaten Polewali Mandar dalam memandang hukum maupun penerapan hukum
12. Kultur Masyarakat yang dimaksud dalam penelitian ini adalah Pola pikir / perilaku masyarakat Polewali Mandar dalam memandang hukum maupun penerapan hukum
13. Pembuatan Kebijakan Daerah yang dimaksud di dalam penelitian ini, adalah proses penyusunan/pembuatan peraturan daerah di Kabupaten Polewali Mandar
15. Daerah yang dimaksud di dalam penelitian ini adalah daerah Kabupaten Polewali Mandar
16. DPRD yang dimaksud dalam penelitian ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Polman

17. Optimalisasi Pengawasan DPRD yang dimaksud dalam penelitian ini adalah terlaksananya fungsi-fungsi pengawasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
18. Undang-Undang yang dimaksud dalam penelitian ini adalah ketentuan-ketentuan atau peraturan-peraturan negara yang di buat oleh pemerintah sebagai lembaga eksekutif bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislatif (DPR/DPRD).
19. Pemerintah yang dimaksud dalam penelitian ini adalah semua lembaga yang dianggap mampu (normatif) atau secara empirik memproses jasa publik dan layanan sipil
20. Pemerintahan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah semua sistem multiproses yang bertujuan memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan yang akan jasa publik dan layanan sipil
21. Pemerintahan Daerah yang dimaksud dalam penelitian ini adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

BAB III

METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah merupakan penelitian hukum yang mengkaji dan menganalisis pengawasan pelaksanaan peraturan daerah pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Polewali Mandar dan pengaruh kultur pada pelaksanaan pengawasan di Kabupaten Polewali Mandar dalam 2 tataran nilai, yaitu tataran dogmatik hukum dan tataran teori hukum.

Pada tataran dogmatik hukum, penelitian ini dimaksudkan untuk mengkaji ketentuan-ketentuan hukum tentang proses penyusunan / pembentukan peraturan daerah.

Selanjutnya pada tataran teori hukum penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisis beberapa teori yang berkaitan dengan masalah pengawasan dalam hal ini pengawasan peraturan daerah pada DPRD Kabupaten Polewali Mandar, sehingga dari proses tersebut akan diperoleh pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Polewali Mandar yang optimal.

A. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Polewali Mandar tepatnya di Bagian Hukum Kantor Bupati Polewali Mandar, Sekretariat Dewan