

MODEL PENGAWASAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH TERHADAP PEMERINTAH DAERAH DALAM RANGKA MEWUJUDKAN *GOOD GOVERNANCE* STUDI DI KOTA SALATIGA PERIODE 2014-2019

Suparno

Dosen UNU

hanafinayir@yahoo.co.id

Abstrak

Kepemerintahan daerah yang baik (*good local governance*) dapat terwujud dengan adanya upaya dari pemerintah daerah untuk mengakomodasi segala aspirasi masyarakat yang dapat ditandai dengan adanya kebijakan-kebijakan yang pro rakyat disegala aspek yang menjadi urusan wajib pemerintah daerah. Untuk mewujudkan tujuan dari kebijakan sangat dipengaruhi oleh pola atau model pengawasan yang diterapkan DPRD. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif kualitatif. Lokasi penelitian ini adalah kantor DPRD kota Salatiga, inspektorat kota Salatiga, dan PERCIK Salatiga dengan fokus penelitian yakni model pengawasan DPRD kota Salatiga. Dampak yang timbul akibat proses pengawasan yang dilakukan oleh DPRD kota Salatiga adalah semakin kecilnya kemungkinan-kemungkinan terjadinya penyalahgunaan proses implementasi kebijakan sehingga mampu mewujudkan tujuan dari kebijakan itu sendiri yakni *good governance* dan kesejahteraan rakyat.

Kata kunci: *Pemerintah Daerah, DPRD, Pengawasan, good governance.*

Abstract

Good local governance can be realized by the government's efforts to accommodate the all aspirations that can be characterized by the existence of policies that pro people in all aspects becoming the local government's business. In the process of governance, local government will be constantly monitored by various institutions that have authority in the field of supervision, including parliament. To achieve the objective of the policy is strongly influenced by the pattern or model of supervision applied by Parliament. The research method used in this research is descriptive qualitative method. The location researched was the office of DPRD of Parliament inspektorat of Salatiga city of percik salatiga with focus on the model of the control model of Parliament Salatiga city. The impact arising from the process of control by Parliament of Salatiga City is the small possibility the abuse of the policy implementation process the possible the realization of the goal of the policy i.e. *good governance* and people's welfare.

Keyword: **Local Government, Regional House Of Representatives, Control, good governance.**

Pendahuluan

Secara umum, pemilihan umum dan parlemen adalah satu-satunya jalan untuk mengagregasi kepentingan dan menjalin sistem perwakilan demokrasi. DPRD adalah lembaga dimana kepentingan dan preferensi masyarakat diekspresikan dan ditransformasikan kedalam kebijakan.

Pelayanan publik disemua level, betul-betul sangat terpengaruh. Banyak terjadi penyelewengan dana, sementara insentif untuk memberi pelayanan publik yang baik nyaris tidak ada. Kondisi ini membentuk kultur administrasi yang birokratis, dimana sangat sedikit atau tidak ada dorongan untuk melakukan reformasi dan perubahan. Sebaliknya, perilaku birokrasi banyak diwarnai sikap ABIS (asal bapak ibu senang). Banyak, kalau tidak nyaris seluruh pegawai negeri dan politikus di tingkat lokal selama masa pemerintahan Soeharto hidup nyaman, menikmati kekuasaan dan materi yang cukup melimpah, yang tidak sungguh-sungguh ingin berubah. Rendahnya transparansi dan akuntabilitas, disertai dengan sistem kekeluargaan buta dan pemupusan inisiatif lokal mengarah pada situasi ketidakpercayaan yang mendalam dari kalangan warga terhadap lembaga publik, yang paling serius adalah adanya fakta bahwa masyarakat tidak mempercayai institusi-institusi yang semestinya bertujuan untuk menjaga hukum dan ketertiban, yaitu polisi, pengadilan, dan administrasi publik. Memang tugas yang tidak mudah untuk mengubah sebuah sistem yang begitu mendarah daging. Mengubah suatu birokrasi dari yang biasa bekerja hirarkis menjadi birokrasi yang responsif terhadap rakyat dan atau wakilnya yang terpilih, nampaknya masih merupakan proses yang lambat dan sulit. Belajar dari sejarah kelembagaan dan budaya politik di Indonesia kiranya sulit untuk mengharapkan terjadinya reformasi di sektor publik. Terlalu besar resiko dan terlalu sedikit penghargaan bagi aparat publik untuk melakukan inovasi. Reformasi sektor publik di Indonesia tampaknya harus diprakarsai oleh pihak luar, melalui tekanan-tekanan dari *civil society* dan reformasi politik melalui anggota legislatif dan partai politik. Hal ini hanya dapat dilakukan dengan memenangkan “hati dan pikiran” masyarakat.

Fungsi perwakilan DPRD pada dasarnya diwujudkan dalam pelaksanaan tugas pokok DPRD dalam tiga hal penting yaitu: legislasi, penganggaran dan pengawasan.¹ Oleh karena itu, para anggota DPRD patut memahami hakikat keberadaannya sebagai anggota DPRD dan mampu merumuskan tolok ukur atau indikator pelaksanaan mandat yang baik. Cara ini akan menumbuhkan kepercayaan masyarakat terhadap anggota-anggota DPRD berikut kelembagaan DPRD.

Penggunaan wewenang DPRD yang strategis adalah fungsi pengawasan. Ruang lingkup yang diatur dalam UU Pemda adalah melakukan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Secara konseptual, fungsi pengawasan ini berpijak pada ranah *check and balance*² dari fungsi pemerintahan dan fungsi parlemen. Untuk melaksanakan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan, DPRD dapat menggunakan instrumen pribadi sebagai anggota partai politik dengan ujungnya adalah fraksi. Selain itu, pengawasan juga dapat dilakukan melalui posisi anggota DPRD sebagai bagian dari kinerja komisi, pengawasan yang paling penting dilakukan adalah pengawasan melalui fungsi pimpinan DPRD.

Pengawasan oleh anggota DPRD melalui fraksi lebih dikenal dengan istilah pengawasan politis. Perlu dipahami, bahwa anggota DPRD tetap harus membawa *platform* partai dalam menjalankan tugas dan fungsinya. *Platform* tersebut harus disesuaikan dengan kebutuhan konstituen yang diwakili, khususnya menjaga kepentingan rakyat didaerah pemilihannya. Pengawasan yang dilakukan adalah, apakah pemerintah benar-benar memperhatikan kepentingan rakyat didaerah pemelihan (Dapil) yang diwakilinya.

Pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan DPRD juga memegang peran penting dalam memberi corak keberhasilan kinerja DPRD dibidang pengawasan. Kewibawaan pimpinan DPRD untuk selalu berdiri sama tinggi dengan kepala daerah juga berperan besar. Pimpinan DPRD perlu melakukan interaksi aktif untuk selalu mengingatkan kepala daerah manakala

1 Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, *orientasi DPRD Modul 5 Kedudukan, Wewenang, Tugas Fungsi dan Tata Tertib DPRD*, (Surakarta: Pusdemtan, 2014), hlm. 4.

2 Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, *Orientasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah modul 5 kedudukan, wewenang, tugas fungsi dan tata tertib dewan perwakilan rakyat daerah*, (Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia Badan pendidikan dan pelatihan, 2014), hlm. 5-6

ada aspek pelayanan publik atau penyelenggaraan pemerintahan yang tidak berjalan secara profesional. Misalnya, ada peraturan daerah (Perda) yang tidak berjalan efektif, maka DPRD perlu mengingatkan SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) dan mengirimkan hasil pengawasan SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) kepada kepala daerah untuk mendapatkan perhatian. Ujung akhir dari proses pengawasan ini adalah penilaian atas kinerja kepala daerah atas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, namun semua itu tidak mudah untuk direalisasikan, masih banyak kendala yang ada dalam menjalankan peran pengawasan DPRD dalam rangka mewujudkan *good governance* (Pemerintahan yang aman, baik, bersih dan bertanggung jawab)³ diantaranya adalah masih lemahnya pranata hukum yang mengatur kewenangan, tugas dan mekanisme pengawasan yang dilakukan DPRD. Pranata hukum berupa peraturan perundang-undangan yang ada seringkali bersifat tumpang tindih, tidak konsisten dan berubah-ubah, sehingga dalam tataran implementasi sering membingungkan.⁴

Dari uraian di atas, artikel ini akan membahas tiga hal: (1) Bagaimana peran pengawasan dewan perwakilan rakyat daerah terhadap pemerintah daerah dalam mewujudkan *good governance*? (2) Bagaimana kendala kinerja dewan perwakilan rakyat daerah dalam rangka mewujudkan *good governance*? (3) Bagaimana model pengawasan dewan perwakilan rakyat daerah kedepan terhadap pemerintah daerah dalam mewujudkan *good governance*?

Metode Penelitian

Salah satu faktor penting untuk memberi arahan dan pedoman dalam memahami suatu obyek penelitian sehingga penelitian dapat berjalan dengan baik dan lancar sesuai dengan perencanaan yang diharapkan. Dengan adanya metode penelitian diharapkan peneliti dapat memperoleh hasil yang berbobot dan bernilai sehingga dapat dipertanggungjawabkan. Dalam hal ini metode diartikan suatu cara untuk memecahkan masalah yang ada dengan mengumpulkan, menyusun, mengklarifikasikan dan menginterpretasikan data.

Penelitian merupakan sarana pokok dalam mengembangkan ilmu pengetahuan karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten. Dalam penelitian hukum, metode yang digunakan tergantung pada konsep apa yang dimaksud dengan hukum.

Lima konsep hukum menurut Soetandyo Wignyosoebroto yaitu: a) hukum adalah asas kebenaran dan keadilan yang bersifat kodrati dan berlaku universal, b) hukum adalah norma-norma positif didalam sistem perundang-undangan hukum nasional, c) hukum adalah apa yang diputuskan oleh hakim *in concreto* dan tersistematisasi sebagai *judge made law*, d) hukum adalah pola-pola perilaku sosial yang terlembagakan eksis sebagai variabel sosial yang empirik, e) hukum adalah manifestasi makna-makna simbolik para perilaku sosial sebagai tampak dalam interaksi antara mereka.⁵

Metode pendekatan yang dipergunakan oleh penulis adalah metode yuridis sosiologis⁶, artinya suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan nyata masyarakat atau lingkungan masyarakat dengan maksud dan tujuan untuk menemukan fakta, yang kemudian menuju pada identifikasi dan pada akhirnya menuju kepada penyelesaian masalah.

Penelitian dan Pembahasan

1. Peran Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap pemerintah daerah kota Salatiga dalam mewujudkan *good governance*.

Penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu Negara tidak hanya terdapat dipemerintahan pusat saja. Pemerintahan pusat memberikan wewenangnya kepada pemerintah daerah untuk

3 Miftahus Surur, *Wawasan Kurikulum Anti Korupsi Madrasah menatap Good Governance*, (Jakarta: Direktorat Pendidikan Madrasah Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Kementerian Agama RI, 2010), hlm. 20.

4 Absori, *Politik Hukum Menuju Hukum Progresif*, (Surakarta: Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2013), hlm. 165.

5 Ibid, hlm. 10

6 Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1982), hlm. 10

menyelenggarakan pemerintahannya sendiri, dan di Indonesia yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, dilaksanakan dengan asas desentralisasi, yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Disamping itu juga, melaksanakan dekonsentrasi, yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal, dan serta melaksanakan tugas pembantuan, yaitu penugasan dari pemerintahan kepada daerah dan/atau desa dari pemerintahan propinsi kepada kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah, diperlukan perangkat-perangkat dan lembaga-lembaga untuk menyelenggarakan jalannya pemerintahan di daerah sehari-hari. Perangkat-perangkat dan lembaga-lembaga di daerah biasanya merupakan *reflex* dari sistem pemerintahan yang ada di pusat. Dewan perwakilan rakyat daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah, secara umum peran ini diwujudkan kedalam tiga fungsi, yaitu: Pertama, *regulator* yaitu mengatur seluruh kepentingan daerah, baik yang termasuk urusan-urusan rumah tangga daerah (otonomi) maupun urusan-urusan pemerintah pusat yang diserahkan pelaksanaannya kepada daerah (tugas pembantuan). Kedua, *policy making* yaitu merumuskan kebijaksanaan pembangunan dan perencanaan program-program pembangunan di daerahnya. Ketiga, *budgeting* yaitu perencanaan anggaran daerah. Dalam perannya sebagai badan perwakilan, DPRD menempatkan diri selaku kekuasaan penyeimbang (balanced power) yang mengimbangi dan melakukan kontrol efektif terhadap kepala daerah dan seluruh jajaran pemerintah daerah. Hal ini sesuai dengan apa yang telah diungkapkan Supriyadi Fatkhi ketua badan legislasi dewan perwakilan rakyat daerah kota Salatiga saat wawancara terhadap penulis bahwa peran ini diwujudkan dalam fungsi-fungsi berikut⁷:

1. Representation

Mengartikulasikan keprihatinan, tuntutan, harapan dan melindungi kepentingan rakyat ketika kebijakan dibuat, sehingga DPRD senantiasa berbicara “atas nama rakyat”. Peran atau sering disepadankan dengan fungsi, wewenang, yang berkaitan dengan tugas-tugas pokok yang harus dijalankan.

2. Advocacy

Aspirasi yang komprehensif dan memperjuangkannya melalui negosiasi kompleks dan sering alot serta tawar menawar politik yang sangat kuat. Keadaan seperti ini sangat wajar mengingat aspirasi masyarakat mengandung banyak kepentingan atau tuntutan yang terkadang berbenturan satu sama lain. Tawar menawar politik dimaksudkan untuk mencapai titik temu dari berbagai kepentingan tersebut.

3. Administrative oversight

Menilai atau menguji dan bila perlu berusaha mengubah tindakan-tindakan dari badan eksekutif. Berdasarkan fungsi ini adalah tidak dibenarkan apabila DPRD bersikap “lepas tangan” terhadap kebijakan pemerintah daerah yang bermasalah atau dipersoalkan oleh masyarakat. Apabila dengan kalimat naïf “itu bukan wewenang kami”, seperti yang sering terjadi dalam praktek pelaksanaannya. Dalam kasus seperti ini, DPRD dapat memanggil dan meminta keterangan, melakukan angket dan interpelasi bahkan pada akhirnya dapat meminta pertanggungjawaban kepada kepala daerah. Implementasi peran DPRD lebih disederhanakan perwujudannya kedalam tiga fungsi yaitu: legislasi, anggaran dan pengawasan.

7 Hasil wawancara penulis dengan Supriyadi Fatkhi, ketua badan legislasi dewan perwakilan rakyat daerah kota Salatiga Sabtu, 12 Desember 2015.

Setelah mengetahui dari paparan yang telah dijelaskan tentang peran serta fungsi DPRD dalam pengawasan terhadap pemerintah daerah, penulis dapat menganalisis bahwa peran legislatif menurut Calvin Mackenzie, meliputi: 1) *legislation*, yakni fungsi yang berkaitan dengan pembuatan peraturan perundang-undangan. 2) *representation*, yakni fungsi yang berkaitan dengan perwakilan. 3) *administrative oversight*, yakni fungsi yang berkaitan dengan pengawasan administrative.

Peran dalam pengawasan administratif berkaitan dengan tugas legislatif yang telah mendelegasikan kewajiban dan tugas-tugas kepada pemerintah daerah untuk membuat keputusan dan menyerahkan implementasi keputusan-keputusan tersebut kepada pengawas legislatif. Pengawasan legislatif berkaitan dengan konsekuensi adanya prinsip pembagian kekuasaan (*the principle of divided power*), yakni eksekutif, legislatif dan yudikatif. Di Indonesia *checks and balances* antar ketiga lembaga tidak bersifat eksklusif, sehingga dimungkinkan terjadi pergeseran kekuasaan atau tolok ukur dalam menjalankan kewenangannya. Dalam hal ini fungsi legislatif dalam menjalankan pengawasan merupakan bagian dari tanggungjawab legislatif untuk mengawasi, mengoreksi atau meninjau kembali tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah daerah, mengajukan usul atau perbaikan akan tindakan atau kebijakan yang dilakukan.⁸

Dalam wawancara dengan penulis Supriyadi Fatkhi menambahkan tujuan serta manfaat dalam melaksanakan peran serta fungsi DPRD terhadap pemerintah daerah idealnya diharapkan dapat melahirkan *output* sebagai berikut⁹:

a. Perda-perda yang aspiratif dan responsif

Mengandung arti perda-perda yang dibuat telah mengakomodasi tuntutan, kebutuhan dan harapan rakyat. Semua itu tidak mungkin terwujud apabila mekanisme penyusunan peraturan daerah bersifat eksklusif dan tertutup. Mekanisme penyusunan perda yang dituangkan dalam peraturan tata tertib DPRD harus dibuat sedemikian rupa agar mampu menampung aspirasi rakyat secara optimal.

b. Anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) yang efektif dan efisien

Anggaran pendapatan belanja daerah harus ada kesesuaian yang logis antara kondisi kemampuan keuangan daerah dengan pengeluaran (*output*) kinerja pelayanan masyarakat.

c. Pemerintahan daerah yang transparan dan akuntabilitas

Pemerintahan daerah harus terbuka dalam berbagai aspek terutama dalam proses kinerja pemerintahan maupun dalam penganggaran. Dalam melaksanakan fungsi dan peran tersebut, DPRD dilengkapi dengan modal dasar yang cukup besar dan kuat, yaitu tugas dan wewenang, alat-alat kelengkapan DPRD, hak-hak DPRD atau anggota, dan anggaran DPRD yang mandiri.

Sesuai dengan tujuan serta harapan dalam melaksanakan tugas dan fungsi DPRD terhadap pemerintah daerah tersebut penulis memahami dan mengetahui implementasi pada tataran masyarakat serta sesuai dengan keadaan masyarakat kota Salatiga pada umumnya maka menurut hemat penulis bahwa tujuan serta harapan tersebut sebagian besar sudah terlaksana dipandang dari: meningkatnya pertumbuhan perekonomian masyarakat, menurunnya tingkat pengangguran dan kemiskinan serta inflasi, keamanan, kerukunan, prestasi pendidikan dan kesehatan, layanan publik, minimnya kasus-kasus yang terjadi di kota Salatiga terutama kasus korupsi, terlebih lagi pemerintah daerah kota Salatiga sudah menggunakan sistem *akrual*. Hal tersebut sesuai journal “smart city” strategi kebijakan pembangunan Salatiga “smart” bahwa tri fungsi kota Salatiga adalah kota pendidikan dan olah raga, kota pusat perdagangan dan jasa, kota pariwisata dan tujuan wisata.

Dalam wawancaranya dengan penulis Supriyadi Fatkhi menambahkan tentang prosedur dan mekanisme pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah bahwa¹⁰:

8 Absori, *Politik Hukum Menuju Hukum Progresif*, (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2013), hlm. 162

9 Hasil wawancara penulis dengan Supriyadi Fatkhi, ketua badan legislasi dewan perwakilan rakyat daerah kota Salatiga, Sabtu, 21 Desember 2015

10 Hasil wawancara penulis dengan Supriyadi Fatkhi, ketua badan legislasi dewan perwakilan rakyat daerah kota Salatiga, Sabtu, 12 Desember 2015

a. Pengawasan *feedforward* (pengawasan umpan di depan)

Pengawasan jenis ini dilakukan sebelum aktivitas dimulai yang bertujuan untuk menjamin kejelasan sasaran, tersedianya arahan yang memadahi, ketersediaan sumber daya yang dibutuhkan serta memfokuskan pada kualitas sumber daya.

b. Pengawasan *concurrent* (pengawasan bersamaan)

Pengawasan jenis ini memfokuskan pada apa yang terjadi selama proses berjalan yang bertujuan untuk memonitor aktivitas yang sedang berjalan untuk menjamin segala sesuatu rencana dan juga untuk mengurangi hasil yang tidak di inginkan.

c. Pengawasan *Feedback* (pengawasan umpan balik)

Pengawasan jenis dilakukan setelah aktivitas selesai dilaksanakan dengan tujuan untuk menyediakan informasi yang berguna dalam rangka meningkatkan kinerja dimasa depan dan memfokuskan pada kualitas hasil.

d. Pengawasan internal-eksternal

Pengawasan internal yang dimaksud disini adalah pengawasan dilakukan secara internal yang bertujuan untuk memberikan kesempatan memperbaiki sendiri, sedangkan pengawasan eksternal adalah pengawasan melalui supervisi dan penggunaan administrasi formal.

Dalam hasil pengamatan serta analisis penulis yang disesuaikan dengan teori yang penulis pelajari, apa yang telah dipaparkan atau dijelaskan mengenai peran pengawasan dewan perwakilan rakyat daerah terhadap pemerintah daerah kota Salatiga dalam mewujudkan *good governance* sudah sesuai dengan UU nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah pasal 149 yang terdiri dari tiga ayat tentang fungsi DPRD bahwa: (1) DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi: a) pembentukan perda kabupaten/kota, b) anggaran, c) pengawasan. (2) Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di daerah kabupaten/kota. (3) Dalam rangka melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD kabupaten/kota menjangkau aspirasi masyarakat.

4. Kendala pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah dalam mewujudkan *good governance* di kota Salatiga

Pada dasarnya, pengawasan adalah sub fungsi pengendalian terhadap pengelolaan tata pemerintahan. Manajemen organisasi pemerintahan membutuhkan sebuah fungsi pengawasan yang mampu memberi “tanda bahaya” jika terjadi penyimpangan atau ancaman terhadap pencapaian tujuan organisasi. Jadi, pengawasan dapat dipandang sebagai bagian dari fungsi pengendalian. Untuk memahami fungsi pengawasan DPRD diperlukan pengetahuan tentang batasan dan ruang lingkup fungsi pengawasan DPRD, landasan hukum fungsi pengawasan yang dilakukan, serta kompleksitas persoalan dan permasalahan yang melingkupinya.

Pelaksanaan fungsi pengawasan bukanlah hal yang mudah, pada dasarnya pengawasan melibatkan 2 (dua) pihak: yang mengawasi dan yang diawasi. Anggota dewan perwakilan rakyat daerah kota Salatiga Hj. Riawan Woro Endartiningrum, anggota komisi B memberi penjelasan kepada penulistentang kendala pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah dalam mewujudkan *good governance* di kota Salatiga antara lain adalah¹¹:

- a. Kurangnya pemahaman akan batasan dan ruang lingkup fungsi pengawasan kurangnya pemahaman akan batasan dan ruang lingkup fungsi pengawasan akan memunculkan keengganan DPRD untuk melakukan pengawasan secara serius, sistematis dan berkesinambungan. Sementara rendahnya pemahaman tentang fungsi pengawasan di pihak eksekutif dapat memunculkan sikap selalu merasa “terancam” atas pengamatan, *supervise* maupun evaluasi yang dilakukan oleh pihak legislatif.

11 Hasil wawancara penulis dengan Hj. Riawan Woro Endartiningrum, anggota komisi B dewan perwakilan rakyat daerah kota Salatiga, Kamis, 31 Desember 2015

- b. Sumber daya yang terbatas untuk menjalankan fungsi pengawasan Sumber daya yang terbatas, lebih berkaitan pada rendahnya kualitas anggota DPRD dan rendahnya insentif yang dapat diperoleh anggota DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan.
- c. Tidak tersedianya jaringan pengawasan yang memadai Disisi lain, tidak tersedianya insentif yang cukup memadai membuat anggota DPRD sering tidak mau mengambil resiko untuk melakukan pengawasan. Sebab, mereka berfikir atau khawatir kegiatan pengawasan dapat membahayakan posisi mereka atau kelompok mereka dalam pemilihan umum periode mendatang. Kecenderungan seperti ini dapat memicu deal politik yang saling menguntungkan antara pihak legislatif dan pihak eksekutif. Pihak eksekutif akan merasa diuntungkan dan tidak terganggu dengan pengawasan yang tidak serius. Sementara pihak legislatif biasanya akan merasa diuntungkan dengan berbagai dukungan ekonomi atau politik yang dapat mengamankan posisi mereka.
- d. Lemahnya penegakkan hukum Penegakkan hukum juga berkontribusi pada efektivitas fungsi pengawasan DPRD. Selama penegakkan hukum belum bisa diandalkan, fungsi pengawasan DPRD tidak akan berjalan optimal, hal ini mendorong perlunya sebuah jaringan kerjasama pengawasan antara lembaga legislatif dengan lembaga peradilan dan lembaga-lembaga lainnya.

Kendala yang ada dalam menjalankan peran pengawasan DPRD dalam rangka mewujudkan *good governance* berupa: 1) lemahnya pranata hukum, yang mengatur kewenangan, tugas dan mekanisme pengawasan yang dilakukan DPRD. Pranata hukum berupa peraturan perundang-undangan yang ada seringkali bersifat tumpang tindih, tidak konsisten dan berubah-ubah, sehingga dalam tataran implementasi sering membingungkan. 2) Belum terdapat pola hubungan antara legislatif, eksekutif dan yudikatif yang mendasarkan pada prinsip *checks and balances* sebagaimana yang terdapat di tingkat pemerintah pusat, menyebabkan implementasi otonomi daerah menjadi sulit dilaksanakan. 3) Bagaimanapun keberhasilan pembangunan di daerah pada era otonomi daerah menjadi tanggungjawab bersama, antara pemerintah, legislatif dan lembaga lain yang terkait (stakeholders pemerintahan). 4) Kurang efektifnya peran pengawasan yang dilakukan legislatif, disebabkan karena kemampuan anggota legislatif sendiri yang kurang profesional dan posisi pemerintah yang seringkali bersikap tidak terbuka. 5) Dalam beberapa program atau kegiatan sering muncul kesepakatan dibawah tangan antara legislatif dan pemerintah berdasarkan isyarat tahu sama tahu yang bersifat saling menguntungkan. 6) Tidak jelasnya indikator pengawasan yang dijadikan standar atau batasan dalam melaksanakan tugas pengawasan pemerintah, sehingga dalam praktek sering bersifat tumpang tindih (*overlapping*). 7) Anggota legislatif kurang bisa membedakan atau menyeimbangkan peran sebagai wakil partai, diri sendiri, dan wakil rakyat sehingga dalam melaksanakan tugas tidak bisa menunjukkan kekompakan. 8) partai yang berkuasa (besar) cenderung berusaha menghindar atau mengalihkan perhatian untuk tidak melakukan pengawasan terhadap program atau kinerja pemerintah yang dianggap jelek (*bad practice*).¹²

5. Model Pengawasan DPRD kedepan terhadap pemda kota Salatiga dalam mewujudkan *good governance*

Fungsi pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen untuk menjamin pelaksanaan kegiatan sesuai dengan kebijakan dan rencana yang telah ditetapkan serta memastikan tujuan dapat tercapai secara efektif dan efisien. Fungsi ini bermakna penting, baik bagi pemerintah daerah maupun pelaksana pengawasan. Bagi pemerintah daerah, fungsi pengawasan merupakan suatu mekanisme peringatan dini (*early warning sistem*), untuk mengawal pelaksanaan aktivitas mencapai tujuan dan sasaran, sedangkan bagi pelaksana pengawasan, fungsi pengawasan ini merupakan tugas mulia untuk memberikan telaahan dan saran berupa tindakan perbaikan.

¹² Absori, Op. Cit, hlm. 165-167

Fungsi pengawasan dapat diselaraskan dengan tujuannya, antara lain dengan melakukan hal-hal sebagai berikut: Pertama, memaknai secara benar fungsi dan tujuan pengawasan, sehingga dapat menjadi mekanisme *check and balance* yang efektif. Kedua, optimalisasi pengawasan agar dapat memberikan kontribusi yang diharapkan pada pengelolaan pemerintahan daerah. Ketiga, penyusunan agenda pengawasan DPRD. Keempat, perumusan standar, sistem dan prosedur baku pengawasan DPRD. Kelima, dibuatnya mekanisme yang efisien untuk partisipasi masyarakat dalam proses pengawasan, dan saluran penyampaian informasi masyarakat dapat berfungsi efektif sebagai salah satu alat pengawasan.

Dalam wawancara penulis dengan dewan perwakilan rakyat daerah kota Salatiga H. Bambang Riantoko anggota badan musyawarah (Bamus) menyatakan bahwa model pengawasan yang dilakukan oleh DPRD kota Salatiga kedepan terhadap pemerintah daerah kota Salatiga dalam mewujudkan *good governance* serta dalam menjalankan fungsinya adalah sebagai berikut¹³:

a. Model Patroli Polisi

Model ini dikembangkan berdasarkan pada gambaran tentang bagaimana patroli polisi dilaksanakan, pengawasan yang dilakukan lembaga legislatif dapat bersifat aktif, terpusat dan berdasar pada inisiatif internal lembaga. Dalam model pengawasan ini, lembaga legislatif mengamati contoh aktivitas-aktivitas yang dilakukan oleh lembaga eksekutif dan lembaga publik lainnya dengan tujuan mendeteksi, mencegah atau memperbaiki pelanggaran aturan atau rencana yang ditetapkan sebelumnya. Fungsi pengawasan terhadap aktivitas yang dijalankan oleh lembaga tersebut dilakukan dengan berbagai cara seperti: mempelajari dokumen-dokumen, membentuk komisi-komisi untuk mempelajari persoalan, melakukan observasi lapangan serta menyelenggarakan dengar pendapat dengan para pejabat lembaga eksekutif terkait atau lembaga publik lainnya.

b. Model Alarm Kebakaran

Model ini bersifat tidak terpusat, melibatkan intervensi yang tidak langsung dan tidak terlalu aktif untuk melihat berbagai permasalahan. Berbeda dengan model patroli polisi yang dilakukan dengan mempelajari contoh-contoh aktivitas lembaga-lembaga publik, model pengawasan ini lebih menekankan pada upaya menghasilkan serangkaian aturan.

c. Model pengawasan politik kebijakan

Pengawasan DPRD pada tingkat kebijakan terpusat pada kebijakan publik pokok yang dilaksanakan di tingkat daerah. Rentang waktu pengawasan pada tingkat kebijakan pada umumnya ditentukan dalam agenda rutin alat kelengkapan DPRD. Lingkup pengawasan atau lokasi pada tingkat kebijakan adalah seluruh daerah atau lingkup kebijakan. Pengawasan pada lingkup politik kebijakan mencakup penerapan dan keefektifan berbagai peraturan perundang-undangan serta kebijakan operasional pokok baik dalam bidang pemerintahan maupun pembangunan. Pengawasan dilakukan untuk meninjau apakah berbagai bentuk kebijakan publik utama tersebut dilaksanakan sesuai dengan maksud yang telah ditentukan oleh mandat nasional dan daerah.

d. Model pengawasan proyek strategis atau vital

Lingkup pengawasan pada tingkat proyek mencakup proyek yang bermasalah atau bertentangan dengan standar atau kebijakan daerah dan nasional. Pada umumnya alasan pengawasan pada tingkat ini adalah adanya indikasi bahwa proyek tertentu yang dinilai strategis diindikasikan merugikan daerah atau Negara, misal karena KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme). Waktu pengawasan berdasarkan pada terjadinya kasus-kasus penyimpangan.

e. Model pengawasan program pemerintah dan pembangunan

Pengawasan DPRD pada tingkat program selama ini lebih terpusat pada program pembangunan sektoral sesuai mata anggaran yang terdapat dalam APBD (Anggaran

13 Hasil wawancara penulis dengan H. Bambang Riantoko, anggota badan musyawarah (bamus) dewan perwakilan rakyat daerah kota Salatiga, Jum'at, 8 Januari 2016

Pendapatan Belanja Daerah). Program pemerintahan mendapatkan lebih sedikit perhatian, karena pada umumnya pelaksanaan urusan pemerintahan dianggap sebagai hal yang rutin. Pelaksanaan pengawasan pada tingkat program dilakukan jika program tertentu dinilai menyimpang atau mempunyai dampak negatif. Secara keseluruhan, pengawasan pada tingkat ini dilakukan jika pelaksanaan program tertentu dinilai bertentangan dengan kebijakan daerah atau nasional.

f. Model pengawasan kasus-kasus penting dan strategis

Muatan dari pengawasan DPRD terhadap kasus adalah kegiatan sosial politik yang bertentangan dengan aspirasi atau kepentingan spesifik. Justifikasinya adalah kelompok masyarakat tertentu mengalami dampak negatif atau mungkin membahayakan. Waktu pengawasan terhadap kasus adalah segera setelah masukan atau pengaduan disampaikan pada DPRD.

Menurut analisis penulis tentang paparan model pengawasan DPRD kedepan terhadap pemerintah daerah kota Salatiga dalam mewujudkan *good governance* yang telah disampaikan dalam wawancara serta realitas yang terjadi di masyarakat pada umumnya adalah sebagai berikut: model-model yang telah dipaparkan tersebut benar adanya karena menurut hemat penulis memang sebaiknya DPRD terjun langsung kelokasi (masyarakat) yang menjadi tugas, fungsi dan tanggungjawabnya menjadi wakil rakyat, dengan demikian aspirasi rakyat terakomodasi dan DPRD mengetahui secara langsung kondisi riil yang terjadi di masyarakat. Hal tersebut sesuai dengan peraturan dewan perwakilan rakyat daerah kota Salatiga nomor 1 tahun 2014 tentang tata tertib dewan perwakilan rakyat daerah kota Salatiga bagian ketiga kewajiban anggota pasal 48 huruf e yakni: “memperjuangkan peningkatan kesejahteraan masyarakat” dan pasal 48 huruf h yakni: “menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala”, serta pasal 48 huruf j yakni: “menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat” dan yang paling penting untuk diketahui bahwa pada pasal 48 huruf k menyatakan bahwa “memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen didaerah pemilihannya”.

Penutup

1. Kesimpulan

- a. Peran pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah dalam rangka mewujudkan *good governance* yakni : DPRD melibatkan masyarakat dalam pemberian informasi serta pendapat dan saran baik preventif maupun represif atas masalah demi layanan dan kesejahteraan masyarakat.
- b. Kendala kinerja pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah dalam rangka mewujudkan *good governance*, pengawasan DPRD masih bersifat makro serta kurang bisa membedakan peran sebagai wakil partai, diri sendiri, dan wakil rakyat sehingga dalam melaksanakan tugas tidak bisa menunjukkan kekompakan.
- c. Model pengawasan DPRD kedepan terhadap pemerintah daerah dalam rangka mewujudkan *good governance* di kota Salatiga adalah model “kritis konstruktif” maksudnya “kritis” adalah DPRD harus tanggap situasi, berani, dan bertanggungjawab karena prinsip sejati dari DPRD merupakan penjelmaan rakyat, sedangkan “konstruktif” adalah produktif, memberi solusi yang bermanfaat, serta membangun jaringan mitra dengan eksekutif maupun yudikatif sehingga terbentuk suasana kondusif pada ujungnya untuk kesejahteraan rakyat.

2. Saran

- a. Pengawasan DPRD terhadap pemerintah Salatiga lebih bersifat mikro. Perlunya DPRD melakukan pengawasan secara lebih rinci menyeluruh termasuk dalam konteks

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

- b. Adanya prosedur mekanisme baku pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah, karena masih lemahnya pranata hukum yang mengatur kewenangan, tugas dan mekanisme pengawasan yang dilakukan DPRD. Pranata hukum berupa peraturan perundang-undangan yang ada seringkali bersifat tumpang tindih, tidak konsisten dan berubah-ubah, sehingga dalam tataran implementasi sering membingungkan.
- c. Eksekutif maupun legislatif serta yudikatif harus terjalin komunikasi timbal balik dan adanya keterbukaan diantara para pihak dalam penyelesaian segala permasalahan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Daftar Pustaka

Absori, 2013. *Politik Hukum Menuju Hukum Progresif*, Surakarta: Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2013.

Soekanto, Soerjono. 1982. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press.