



PENGUATAN PENGAWASAN

DPRD

UNTUK PEMERINTAHAN DAERAH
YANG EFEKTIF



.....Fungsi pengawasan DPRD, seyogyanya juga ditujukan untuk mengawal sinkronisasi kebijakan makro nasional dan program strategis nasional yang menjadi rujukan bagi dokumen perencanaan daerah yang dimuat dalam RPJPD, RPJMD, dan RKPD. Pengawasan DPRD juga untuk memastikan apakah capaian-capaian kinerja kebijakan dan program strategis tersebut sudah *on the right track*, atau belum dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah. Anggota DPRD yang ingin menjalankan tugas secara efektif sesuai dengan kewenangan utamanya, akan sangat terbantu oleh hadirnya buku ini.....

Andrinof A. Chaniago
Menteri PPN/Kepala Bappenas 2014-2015

...Pengawasan DPRD terhadap Pemerintah Daerah tidak sederhana. Bahkan, sangat rumit dan kompleks. Karena itu, anggota dewan perlu *soft skill and knowledges of local governance control*. Buku ini sangat membantu anggota DPRD untuk melakukan pengawasan yang efektif sesuai regulasi...

Djohermansyah Djohan
Direktur Jenderal Otonomi Daerah,
Kemendagri 2010



PENGUATAN PENGAWASAN DPRD

Dadang Suwanda, SE., MM., M.Ak., Ak. CA.
Drs. Akmal Malik Piliang, M.Si.

Dadang Suwanda, SE., MM., M.Ak., Ak. CA.
Drs. Akmal Malik Piliang, M.Si.

PENGUATAN PENGAWASAN

DPRD

UNTUK PEMERINTAHAN DAERAH
YANG EFEKTIF



ISBN 978-979-692-706-7



Dadang Suwanda, SE., MM., M.Ak., Ak. CA.
Drs. Akmal Malik Piliang, M.Si.

PENGUATAN
PENGAWASAN

DPDR

UNTUK PEMERINTAHAN DAERAH
YANG EFEKTIF



Penerbit **PT REMAJA ROSDAKARYA** Bandung

**PENGUATAN
PENGAWASAN**

DPRD

**UNTUK PEMERINTAHAN DAERAH
YANG EFEKTIF**

RR.UM0156-01-2016

Penulis: Dadang Suwanda, SE, MM, M.Ak, Ak.CA.

Drs. Akmal Malik Piliang, M.Si

Editor: Agus Suharyono, Ak.CA.

Proofreader: Nur Asri Novitasari

Desainer: sampul Guyun Slamet

Layout: Roni Sukma Wijaya

Diterbitkan oleh **PT REMAJA ROSDAKARYA**

Jln. Ibu Inggit Garnasih No. 40

Bandung 40252

Tlp. (022) 5200287

Fax. (022) 5202529

e-mail: rosdakarya@rosda.co.id

www.rosda.co.id

Anggota Ikapi

Cetakan pertama, Maret 2016

Hak cipta dilindungi undang-undang pada Penulis

ISBN 978-979-692-706-7

Dicetak oleh PT Remaja Rosdakarya Offset - Bandung



Pengantar

Fungsi dan tugas paling otonom yang dimiliki oleh DPRD, baik provinsi maupun kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, adalah fungsi pengawasan. Pada pasal 96 dan pasal 149 Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 yang terakhir diubah menjadi Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang pemerintahan daerah disebutkan bahwa DPRD provinsi dan kabupaten/kota mempunyai fungsi:

1. Pembentukan PERDA
2. Anggaran
3. Pengawasan

Walaupun ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di daerah provinsi dan kabupaten/kota, namun faktanya fungsi pembentukan PERDA dan fungsi anggaran, lebih didominasi inisiasi

dan penyelesaiannya oleh pemerintah daerah. Dalam berbagai studi empiris, peran DPRD dalam kedua fungsi tersebut juga relatif lebih terbatas dibandingkan peran pemerintah daerah.

Sejatinya, kedudukan DPRD provinsi maupun kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang juga berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pemerintah daerah dan DPRD merupakan 2 (dua) aktor penyelenggara pemerintahan daerah yang diharapkan mampu membangun pemerintahan daerah yang efektif dan memberikan pelayanan publik yang mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, akan dapat dicapai antara lain jika DPRD sebagai wakil rakyat dan unsur pemerintahan daerah dapat menjalankan fungsinya secara baik, yaitu sebagai lembaga pembentukan peraturan daerah yang bertugas sebagai pembuat kebijakan, penyusunan anggaran belanja daerah, pengawasan terhadap jalannya pemerintahan daerah serta pengawas agar penyelenggaraan pemerintah daerah dapat berjalan dengan efektif. Oleh karena itu, seluruh anggota DPRD harus didukung oleh kemampuan yang cukup dalam memahami substansi tugas pokok serta pemahaman tentang politik dan pemerintahan, agar pelaksanaan fungsi-fungsi yang telah diamanatkan undang-undang dapat berjalan secara baik.

Ironisnya harapan tersebut berbeda jauh dengan fakta di lapangan, kenyataan menunjukkan bahwa pengetahuan tentang pemerintahan daerah dan pengetahuan atas fungsi-fungsi pembentukan PERDA, anggaran dan pengawasan pada umumnya relatif terbatas.

Hal tersebut akan berdampak pada kinerja DPRD yang tidak optimal. Karena itu penguatan kapasitas DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan peningkatan kinerja pemerintahan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah akan ditentukan oleh pemahaman terhadap konstruksi pemerintahan daerah dimana DPRD menjadi salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Mencermati permasalahan tersebut, penulis mencoba memberikan pemahaman bagi anggota DPRD agar dapat melaksanakan tugas dan fungsinya secara baik, dengan lebih menitikberatkan pada pemahaman terhadap fungsi pengawasan DPRD terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan berbagai masalahnya. Sebagai fungsi yang paling otonom dimiliki DPRD, maka amatlah penting bagi setiap anggota

DPRD untuk menguasai pelaksanaan fungsi ini. Seorang anggota DPRD harus mampu melihat secara jernih dengan berbagai perspektif dan dinamika empirik yang telah berjalan selama ini dalam pelaksanaan fungsi pengawasan di DPRD.

Melalui pelatihan, bimbingan teknis, *workshop*, lokakarya dan berbagai program penguatan SDM lainnya, serta memedomani substansi buku ini, maka diharapkan seluruh anggota DPRD dapat meningkatkan kapasitasnya, sehingga mampu terlibat secara aktif dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah serta sekaligus sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Salah satu tujuan penulisan buku ini dibuat adalah agar seluruh anggota DPRD bisa mengembangkan kapasitasnya untuk menjadi lebih efektif, partisipatif dan transparan dalam menjalankan fungsi pengawasan pemerintah daerah.

Buku ini disusun berkaitan dengan proses pengawasan DPRD sebagai lembaga yang sangat strategis dalam mengawasi penyelenggaraan pemerintah daerah. Penyajian buku ini bersumber dari serangkaian praktik-praktik terbaik (*best practice*) yang telah dilaksanakan anggota DPRD selama ini.

Akhirnya, walau segala kemampuan yang ada sudah dilakukan dalam menyusun buku ini, namun kesalahan akan tetap saja terjadi.

Ibarat kata pepatah, tak ada gading yang tak retak karena itu dengan segala kerendahan hati, penulis memohon maaf atas kesalahan tersebut.

Semoga buku sederhana ini, dapat dipahami dan bermanfaat bagi siapapun yang membacanya, Amin.

Jakarta, Maret 2016

Dadang Suwanda, SE, MM, M.Ak, Ak. CA.

Drs. Akmal Malik Piliang, M.Si

READING COPY



Daftar Isi

Pengantar — iii

Daftar Isi — vii

BAB I Selayang Pandang Peran DPRD — 1

A. Pendahuluan — 1

B. Fungsi Pembentukan PERDA — 2

C. Fungsi Anggaran — 3

D. Fungsi Pengawasan — 4

E. Sekretariat DPRD — 6

F. Sistematika Penyajian Buku — 8

- BAB II Otonomi Daerah — 9**
- A. Kebijakan Desentralisasi — 10
 - B. Pengembangan Desentralisasi — 14
 - C. Pembentukan Daerah Otonom — 19
 - D. Pembagian Urusan Pemerintahan — 27
- BAB III Hubungan KDH dan DPRD — 33**
- A. Kedudukan KDH dan DPRD dalam Pemerintahan Daerah — 33
 - B. Pemilihan KDH dan Hubungan KDH dengan DPRD — 39
 - C. Permasalahan Hubungan antara KDH dengan DPRD — 41
 - D. Solusi Permasalahan KDH — 43
 - E. Solusi Permasalahan Anggota DPRD — 45
- BAB IV Pemahaman Kerangka Representasi DPRD dan Penjaringan Aspirasi — 47**
- A. Kerangka Representasi Rakyat Daerah — 47
 - B. Teknik dan Mekanisme Penjaringan Aspirasi Masyarakat — 52
- BAB V Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD — 59**
- A. Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan DPRD belum Optimal — 60
 - B. Belum Tersusunnya Agenda Pengawasan DPRD — 61
 - C. Arti Penting Pengawasan DPRD — 62
 - D. Identifikasi Permasalahan Pelaksanaan Fungsi Pengawasan — 63
- BAB VI Pengawasan Pelaksanaan PERDA dan Peraturan KDH — 71**
- A. Tinjauan Umum Peraturan Daerah — 71
 - B. Produk Hukum Daerah Sering Bertentangan dengan Peraturan di Atasnya — 73
 - C. Penanganan Produk Hukum yang Bermasalah — 74

- D. Pengawasan Pelaksanaan Peraturan Daerah — 77
- E. Mekanisme Pengawasan Pelaksanaan PERDA — 80
- F. Evaluasi terhadap Efektivitas Pelaksanaan PERDA — 83
- G. Rekomendasi DPRD kepada Pemerintah Daerah tentang Pelaksanaan PERDA — 84
- H. Pengawasan Pelaksanaan Peraturan KDH — 85

BAB VII Pengawasan Pelaksanaan Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang Terkait dengan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah — 87

- A. Pendahuluan — 87
- B. Identifikasi Peraturan Perundang-undangan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah — 89
- C. Penyiapan Bank Data untuk Melaksanakan Fungsi Pengawasan — 102

BAB VIII Teknik Pengawasan Urusan Pemerintahan Daerah — 105

- A. Faktor Pertimbangan Melaksanakan Pengawasan — 105
- B. Teknis Penyiapan dan Penghimpunan Data/Informasi — 106
- C. Teknis Pengawasan Pelaksanaan Kebijakan Urusan — 114
- D. Teknis Pengawasan Pelaksanaan-Pelaksanaan Urusan Tugas Pembantuan — 153
- E. Teknis Pengawasan Pelaksanaan Kebijakan Tugas Pemerintahan Umum — 153

BAB IX Pengawasan Pelaksanaan Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan Laporan Keuangan Oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) — 155

- A. Pemeriksaan BPK — 155
- B. Hak Mendapatkan Laporan Hasil Pemeriksaan Keuangan dari BPK — 157

- C. Pembahasan Laporan Hasil Pemeriksaan BPK — 159
- D. Pengawasan DPRD terhadap Tindak Lanjut LHP BPK — 161

BAB X Pengawasan terhadap LKPJ KDH — 165

- A. Ketepatan Waktu Penyampaian LKPJ — 165
- B. Mekanisme Pembahasan Internal terhadap LKPJ — 167
- C. Penilaian Kinerja terhadap LKPJ KDH — 168
- D. Rekomendasi DPRD terhadap LKPJ KDH — 171

BAB XI Pengawasan terhadap Pelaksanaan APBD — 173

- A. Pengawasan terhadap Pelaksanaan APBD — 173
- B. Perencanaan Pembangunan Daerah — 175
- C. Keuangan dan Aset Daerah — 181

BAB XII Pengawasan terhadap Kerjasama Daerah dan Internasional di Daerah — 187

- A. Tinjauan Umum Kerjasama Daerah — 187
- B. Permasalahan dalam Rangka Kerjasama Antardaerah — 189
- C. Dampak dalam Kerjasama Daerah dan Internasional — 190
- D. Pengawasan DPRD terhadap Kerjasama Daerah dan Internasional — 192

BAB XIII Pengawasan Terhadap Kelembagaan Pemerintah Daerah (OPD) — 195

- A. Tinjauan Umum Kelembagaan Pemerintah Daerah — 195
- B. Kecenderungan Memperbesar Organisasi Perangkat Daerah — 196
- C. Penyebab Kecenderungan Pemerintah Daerah Memperbesar OPD — 198
- D. Kecamatan — 200
- E. Pengawasan DPRD terhadap Kelembagaan Pemerintah Daerah — 203

BAB XIV	Pengawasan terhadap Pelayanan Publik dalam Rangka Akuntabilitas Pemerintah Daerah — 207
A.	Tinjauan Umum Pelayanan Publik — 207
B.	Permasalahan Penyelenggaraan Pelayanan Publik — 208
C.	Beberapa Penyebab Tidak Maksimalnya Pelayanan Publik — 209
D.	Pengawasan DPRD terhadap Pelayanan Publik dalam Rangka Akuntabilitas Pemerintah Daerah — 211
BAB XV	Pengawasan terhadap Aparatur Daerah — 215
A.	Tinjauan Umum Aparatur Daerah — 215
B.	Permasalahan Rendahnya Profesionalisme Aparatur Daerah — 217
C.	Dampak Negatif Lain dalam Pengelolaan Aparatur Daerah — 218
D.	Pengawasan terhadap Aparatur Daerah — 220
	Daftar Pustaka — 223
	Tentang Penulis — 233

READING COPY

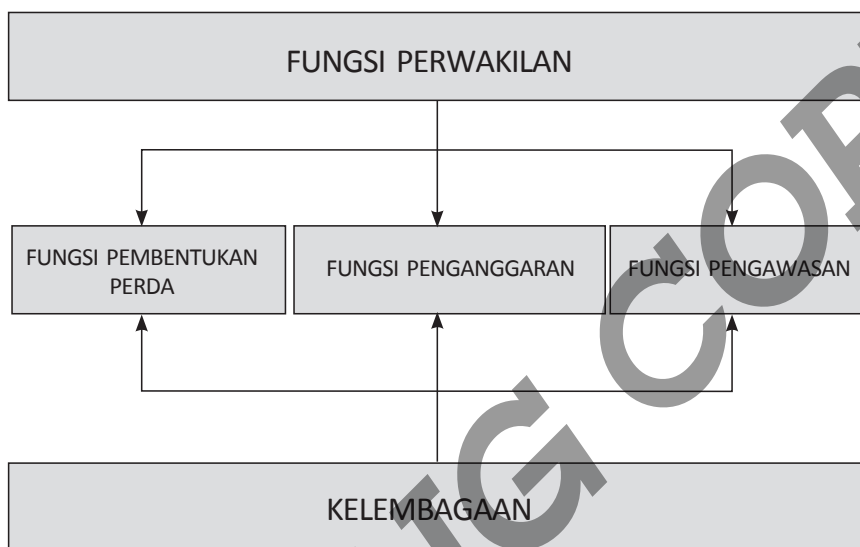
BAB I

Selayang Pandang Peran DPRD

A. Pendahuluan

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat di daerah, dan sekaligus sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, memiliki peran strategis untuk mengawal jalannya pemerintahan daerah agar dapat dikelola dengan baik guna meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat. Peran DPRD untuk mengawal pengelolaan pemerintahan daerah terutama yang diselenggarakan oleh KDH dan perangkat daerah menjadi penting untuk dilakukan, mengingat DPRD adalah lembaga representasi masyarakat, dimana keseluruhan kepentingan dan kebutuhan masyarakat menjadi substansi utama yang diperjuangkan untuk menjadi agenda dan program pembangunan daerah, yang dibahas dan ditetapkan secara bersama dengan KDH selaku pemimpin pemerintah daerah.

Untuk melaksanakan peran strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, secara konstitusional DPRD memiliki tugas dan wewenang, hak DPRD serta hak dan kewajiban anggota DPRD. Selain itu DPRD memiliki tiga fungsi dasar yakni fungsi pembentukan PERDA, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Ketiga fungsi ini dalam tataran empirik sering dinamakan *three function* DPRD.



Sumber: Dokumentasi Penulis

B. Fungsi Pembentukan PERDA

Terdapat kerancuan yang cukup fatal oleh berbagai pihak, yang menempatkan fungsi legislasi sebagai salah satu fungsinya DPRD. Dalam berbagai terminologi umum, fungsi legislasi diterjemahkan sebagai fungsi pembentukan undang-undang. Bahkan oleh beberapa ahli disebutkan bahwa tatanan fungsi legislasi hanya dipakai untuk tatanan sebuah negara. Sementara itu, DPRD bukanlah lembaga dengan skala negara, tetapi hanya lembaga dengan skala daerah, yang notabene menjadi bagian kecil dari sebuah negara. Disamping itu, DPRD juga tidak pernah membentuk undang-undang, sebagaimana halnya DPR dan DPD. DPRD hanya memiliki tugas membentuk peraturan daerah

(PERDA). Inilah kemudian yang menjadi latar belakang kenapa fungsi legislasi yang dalam konteks Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan pendahulunya ditempelkan menjadi salah satu fungsi DPRD, selanjutnya di dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, diubah menjadi fungsi pembentukan PERDA provinsi untuk DPRD provinsi, dan fungsi pembentukan PERDA kabupaten/kota untuk DPRD Kabupaten/Kota.

PERDA merupakan salah satu dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagai landasan hukum formil dan sebagai gambaran arah, program dan kegiatan secara sistemik dan komprehensif yang diyakini sebagai cara efektif untuk memajukan daerah dan meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat di daerah. Untuk itu, dalam perumusan dan pembahasan PERDA, maka DPRD perlu mencurahkan konsentrasi penuh untuk membahas rancangan PERDA yang bersifat pro rakyat, mengingat sebagian besar rancangan PERDA diajukan oleh pemerintah daerah, dikhawatirkan hanya akan lebih mengutamakan pertimbangan kepentingan pemerintah daerah semata. Mekanisme rekrutmen kepemimpinan di pemerintah daerah yang ditengarai menghadirkan raja-raja kecil, dikhawatirkan pemimpin daerah yang hanya akan melayani kelompok tertentu semata. Di sinilah fungsi DPRD dalam pembentukan PERDA, pembahasan dan pengesahan bersama APBD serta melakukan fungsi pengawasan menjadi sangat penting.

C. Fungsi Anggaran

Fungsi anggaran (*budgeting function*) diselenggarakan DPRD dan diwujudkan dalam bentuk membahas serta menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) bersama KDH. Fungsi anggaran yang diselenggarakan DPRD sangat penting untuk dilakukan secara cermat, mengingat banyak kebocoran keuangan daerah, karena pada tataran perencanaan anggaran sering terjadi kebocoran. Ruang dan peluang kebocoran APBD perlu secara dini dideteksi oleh DPRD secara cermat, agar pada tataran implementasi penggunaan anggaran daerah sudah dibingkai aturan keuangan yang sistematis. Hal ini akan

lebih efektif bila dilakukan oleh DPRD, karena DPRD memiliki hak dan kesempatan secara konstitusional untuk memeriksa dan memperbaiki rencana pengelolaan, yaitu keuangan daerah yang menjadi materi APBD. Hal ini perlu dilakukan berangkat dari asumsi bahwa “tidak ada satu rupiah pun uang daerah yang didapat dan dibelanjakan tanpa diketahui oleh rakyat lewat DPRD.

D. Fungsi Pengawasan

Di dalam pasal 100 dan 153 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, yang terakhir diubah menjadi Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa:

“Fungsi pengawasan DPRD provinsi dan kabupaten/kota, diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap : a. pelaksanaan PERDA provinsi dan kabupaten/kota serta peraturan gubernur dan peraturan bupati/walikota; pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota; dan pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan”.

Salah satu contoh fungsi pengawasan (*controlling function*) yang diselenggarakan DPRD, diwujudkan dalam mengawasi pelaksanaan PERDA dan pelaksanaan APBD. Fungsi pengawasan penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan DPRD secara konstitusional menempatkan DPRD dalam peran strategis sebagai pengawas atau wasit bukan pemain dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Setelah DPRD mengawal pada tataran perencanaan perumusan PERDA sebagai pelaksanaan dari fungsi legislasi, mengawal perencanaan pengelolaan keuangan daerah sebagai pelaksanaan fungsi anggaran, kini DPRD ditempatkan sebagai pengawas atas jalannya pemerintahan daerah. DPRD melakukan pengawasan kepada KDH dan perangkat daerah yang mengimplementasikan PERDA dan pelaksanaan pengelolaan APBD. Dasar DPRD melakukan pengawasan adalah dokumen kebijakan yakni PERDA yang menjadi kesepakatan bersama antara DPRD dan KDH. Untuk itu, pola pengawasan DPRD

tidak menunggu pada pengawasan akhir tahun anggaran (*post audit*), akan tetapi perlu dilakukan pada fase awal pelaksanaan PERDA dan fase pertengahan pelaksanaan PERDA. Hanya dengan pelaksanaan pengawasan minimal pada tiga tahap siklus PERDA, DPRD akan memiliki kemampuan deteksi pelaksanaan PERDA yang dinilai menyimpang dan tidak menyimpang dari rencana awal. Temuan yang diperoleh selama melaksanakan pengawasan pelaksanaan PERDA atau kebijakan daerah, menjadi informasi berharga untuk melakukan pelurusan dan koreksi terhadap para implementor kebijakan daerah, agar secara dini, kembali pada koridor perencanaan yang telah ditetapkan.

Dengan demikian, pelaksanaan ketiga fungsi DPRD secara efektif dan proporsional dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, akan mengurangi terjadinya korupsi di daerah, lebih terarahnya pelaksanaan program pembangunan daerah untuk mencapai tujuan. Sebaliknya, berbagai kebocoran pengelolaan keuangan daerah, program pembangunan daerah yang tidak fokus dan tidak terarah pada pencapaian kemajuan daerah, timbulnya berbagai persoalan dan masalah dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah juga bagian dari kontribusi DPRD.

Hal ini dapat dipahami karena “maju - mundurnya suatu daerah” di era otonomi daerah dewasa ini sangat ditentukan oleh dua unsur penyelenggara pemerintahan daerah yakni DPRD dan KDH. Untuk itu pemberdayaan kedua unsur institusi penyelenggara pemerintahan daerah ini perlu dilakukan agar memiliki budaya kinerja tinggi dalam melakukan pembangunan daerah, guna efektif mewujudkan kemajuan daerah dan mencapai kesejahteraan bagi masyarakat.

Jika pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD belum berlangsung sesuai koridor dan aturan yang ada, hal tersebut justru dapat menimbulkan hubungan yang kurang harmonis antara KDH dengan DPRD. Hal tersebut seringkali terjadi karena kurang dipahaminya urgensi dan mekanisme pengawasan yang baik oleh DPRD, serta dukungan sumber daya yang terbatas dan dukungan kelembagaan yang masih lemah di DPRD.

Untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah agar sesuai dengan rencana dan tujuan bersama antara pemerintah daerah dan DPRD yang ditetapkan dalam dokumen perencanaan jangka panjang, menengah maupun tahunan, maka fungsi pengawasan DPRD haruslah optimal. Pengawasan DPRD adalah kegiatan yang dilancarkan agar visi dan misi pemerintah daerah tercapai dengan baik tanpa penyimpangan.

Pengawasan DPRD harus dipahami sebagai *check and balances*, selain itu pengawasan berperan memberi umpan balik kepada pemerintah daerah dengan memberi informasi kepada pemerintah daerah sebagai peringatan dini sehingga tidak keluar dari jalur yang seharusnya.

E. Sekretariat DPRD

Salah satu kondisi yang menjadi titik lemah kinerja DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah, serta sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah adalah dukungan teknis dan administratif bagi DPRD dalam menjalankan fungsi pembentukan PERDA, anggaran dan pengawasan. Sistem rekrutmen anggota DPRD yang lebih mengedepankan elektabilitas, seringkali mengabaikan aspek kapasitas. Akibatnya, adalah fakta bahwa secara struktural DPRD ditempati oleh beragam personil dengan latar belakang pekerjaan, pendidikan, kompetensi dan tujuan yang juga sangat beragam. Sementara itu, ketika dilantik menjadi anggota DPRD, semua anggota dianggap oleh masyarakat dan pemilihnya sudah harus memahami pengetahuan dan pemahaman yang setara dengan pemerintah daerah, tentang tugas-tugas penyelenggaraan urusan-urusan otonomi daerah, tugas pembantuan dan tugas pemerintahan umum di daerah.

Hasil studi banyak pihak tentang DPRD menunjukkan bahwa salah satu dari banyak titik lemah kinerja DPRD adalah, terkait dukungan sistem kepada DPRD. Untuk itu, di dalam pasal 201 s/d 206 Undang-undang Nomor 23 tahun 2014, antara lain disebutkan bahwa:

"a. Untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD provinsi dan kabupaten/kota, dibentuk sekretariat DPRD provinsi dan kabupaten/kota; b. Dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenang DPRD provinsi dan kabupaten/kota, dibentuk kelompok pakar atau tim ahli; c. Susunan organisasi dan tata kerja sekretariat DPRD provinsi dan kabupaten/kota, ditetapkan dengan PERDA Provinsi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan".

Lebih lanjut juga dijelaskan bahwa Sekretariat DPRD provinsi dan kabupaten/kota dipimpin oleh seorang sekretaris DPRD provinsi dan kabupaten/kota yang diangkat dan diberhentikan dengan keputusan

gubernur dan keputusan bupati/walikota atas persetujuan pimpinan DPRD provinsi dan kabupaten/kota setelah berkonsultasi dengan pimpinan fraksi.

Sekretaris DPRD provinsi dan kabupaten/kota dan pegawai sekretariat DPRD provinsi dan kabupaten/kota berasal dari pegawai negeri sipil. Kelompok pakar atau tim ahli diangkat dan diberhentikan dengan keputusan sekretaris DPRD provinsi dan kabupaten/kota sesuai dengan kebutuhan atas usul anggota, pimpinan fraksi, dan pimpinan alat kelengkapan DPRD. Kelompok pakar atau tim ahli bekerja sesuai dengan pengelompokan tugas dan wewenang DPRD provinsi dan kabupaten/kota yang tercermin dalam alat kelengkapan DPRD provinsi dan kabupaten/kota.

Dari ketentuan tersebut dapat dipahami bahwa, Sekretariat DPRD merupakan unsur staf yang membantu pimpinan DPRD yang diselenggarakan secara kolektif. Dalam memberikan bantuan bisa dalam bentuk saran, ide/gagasan dan bantuan administrasi untuk menumbuhkan organisasi dan keberlangsungan organisasi. Dalam upaya mengoptimalisasikan kinerja DPRD, maka Sekretariat DPRD dapat membantu pengadaan staf ahli untuk mendampingi DPRD.

Sekretaris DPRD sebagai pimpinan staf perlu memiliki kapasitas kepemimpinan personal dan interpersonal yang didukung oleh anggota yang kompeten, sarana dan prasarana yang memadai, serta anggaran yang cukup. Di dalam melaksanakan tugas sebagai *supporting* anggota DPRD, keberadaan staf yang mumpuni menjadi suatu kebutuhan. Kehadiran staf tentu tidak hanya melakukan dukungan dalam konteks administratif, namun juga dapat membantu di dalam proses lahirnya kebijakan yang dihasilkan oleh DPRD. Staf tersebut adalah staf yang mampu mengembangkan dirinya sendiri (*personal development*), mampu ikut serta meningkatkan kinerja organisasi sekretariat serta mampu pula ikut memperbaiki *performance* lembaga parlemen daerah. Selain itu, Sistem Informasi Manajemen (SIM) menjadi suatu instrumen yang penting. SIM bukan saja karena tuntutan modernisasi yang serba komputer, namun staf tersebut menjadi piranti di dalam mengembangkan kualitas sumber daya manusia dalam rangka peningkatan kinerja sekretariat DPRD.

F. Sistematika Penyajian Buku

Penulis berharap buku ini dapat memberi pemahaman dan keterampilan yang komprehensif untuk menjalankan fungsi pengawasan DPRD dan membangun hubungan yang searah dan positif dengan pemerintah daerah.

Untuk memudahkan pemahaman, buku ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

- Bab I : Selayang Pandang Peran DPRD
- Bab II : Otonomi Daerah
- Bab III : Hubungan KDH dan DPRD
- Bab IV : Pemahaman Kerangka Representasi DPRD dan Penjaringan Aspirasi
- Bab V : Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD
- Bab VI : Pengawasan Pelaksanaan Perda dan Peraturan KDH
- Bab VII : Pengawasan pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah
- Bab VIII : Teknik Pengawasan Urusan Pemerintah Daerah
- Bab IX : Pengawasan Pelaksanaan Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan Laporan Keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).
- Bab X : Pengawasan terhadap LKPJ KDH
- Bab XI : pengawasan terhadap APBD
- bab XII : Pengawasan terhadap Kerjasama Daerah dan Internasional di Daerah.
- Bab XIII : Pengawasan terhadap Kelembagaan Pemerintah Daerah (OPD).
- Bab XIV : Pengawasan terhadap Pelayanan Publik dalam Rangka Akuntabilitas Pemerintah Daerah.
- Bab XV : Pengawasan terhadap Aparatur Daerah.

BAB II

Otonomi Daerah

Seorang anggota DPRD dituntut oleh masyarakat serta konstituennya untuk memahami berbagai isu tentang kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, karena DPRD berada dalam ranah otonomi daerah, bukan sebagai lembaga legislatif sebagaimana halnya DPR dan DPD. Faktanya, penugasan terhadap DPRD diberikan legitimasinya oleh Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Inilah kenapa proses legalitas pengangkatan dan pemberhentian pimpinan dan anggota DPRD, ditetapkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri, atas nama Presiden Republik Indonesia.

DPRD bersama-sama dengan KDH dan perangkat daerah, mendapat tugas untuk melaksanakan tugas-tugas yang berkaitan dengan otonomi daerah, tugas pembantuan dan tugas-tugas pemerintahan umum. Dengan demikian, seorang anggota DPRD hendaklah memiliki kapasitas untuk memahami berbagai konsep normatif dan gambaran

empiris penyelenggaraan pemerintahan daerah. Beberapa isu utama yang perlu dipahami oleh seorang anggota DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan, antara lain adalah terkait kebijakan desentralisasi, pengembangan desentralisasi, pembentukan daerah-daerah otonom, dan terkait dengan pembagian dan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah.

A. Kebijakan Desentralisasi

Sejak reformasi tahun 1998, Negara Kesatuan Republik Indonesia melakukan perubahan sistem pemerintahan yang sangat dinamis, yaitu dari sistem sentralisasi menjadi sistem desentralisasi. Mulai sejak diberlakukannya *The Dezentralitatie Wet* 1903 yang merupakan cikal bakal kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di era kolonialisme, hingga hadirnya Undang-Undang (UU) Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan atas UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah terjadi dinamika kebijakan sentralisasi dan desentralisasi. Hal tersebut sesuai dengan konstelasi politik di tingkat nasional di setiap era pemerintahan.

Pasca reformasi, pemerintah mengeluarkan serangkaian kebijakan, antara lain dengan menerbitkan UU Nomor 22 Tahun 1999 yang menggantikan UU Nomor 32 Tahun 2004 untuk mencari format kebijakan desentralisasi yang mampu mempercepat kemajuan daerah, meningkatkan kesejahteraan rakyat dan sekaligus memperkuat integrasi nasional. Walaupun berbagai upaya telah dilakukan untuk mengantisipasi dinamika politik, sosial dan ekonomi yang berpengaruh terhadap sistem pemerintahan daerah, namun UU Nomor 32 Tahun 2004 sebagai payung kebijakan desentralisasi masih mengandung banyak kekurangan dan kelemahan yang jika tidak segera diperbaiki dapat mengganggu keberhasilan desentralisasi itu sendiri. Karena itulah UU Nomor 32 Tahun 2004 kemudian dirombak total dan diganti dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Fakta yang terjadi adalah pelaksanaan desentralisasi di banyak negara ternyata belum mampu menghasilkan bukti yang solid dan kokoh untuk mendorong kemajuan daerah, partisipasi masyarakat dan kesejahteraan warga. Hal tersebut menyadarkan banyak pihak tentang

pentingnya model desentralisasi dan otonomi daerah yang disesuaikan dengan kondisi sosial budaya, politik dan ekonomi di masing-masing negara. Walaupun desentralisasi menjadi strategi pembangunan yang umum dilakukan di banyak negara maju dan berkembang pasca tahun 1980-an, namun cerita keberhasilan desentralisasi sering bersifat unik dan kontekstual (*Andrews and Vries, 2007*). Keberhasilan desentralisasi dalam memperbaiki kehidupan warganya tidak berlaku umum dan tidak dapat dianggap sebagai sesuatu yang *taken for granted*.

Beberapa penelitian telah mengingatkan mengenai risiko penggunaan desentralisasi sebagai *panacea* dalam memecahkan masalah pembangunan dan pelayanan publik di negara sedang berkembang, yang cenderung menyederhanakan masalah (*Andersson, Gibson and Lehoucq 2004*). Segelintir peneliti mulai mempertanyakan asumsi yang mengklaim bahwa desentralisasi dapat memperbaiki pemberian pelayanan di tingkat lokal (*Agrawal and Gibson 1999. Larson 2002. Andersson dkk, 2004. Deininger and Mpuga 2005*). Sementara peneliti yang lain seperti *Andrews dan Vries (2007)* membuktikan bahwa pengalaman Brazil, Rusia, Jepang dan Swedia dalam melaksanakan desentralisasi ternyata menghasilkan pengalaman yang berbeda terkait dengan dampaknya terhadap partisipasi publik. Memang tidak semua negara mengalami kemajuan setelah melaksanakan desentralisasi.

Di beberapa negara, desentralisasi justru telah membuka kesempatan untuk "*rent-seeking*" dan korupsi (*Treisman 2000. Oyono 2004, Tambulasi dan Kayuni, 2007*). Keberhasilan desentralisasi memperbaiki kesejahteraan rakyat di daerah sangat tergantung pada kesesuaian bentuk, cakupan dan besaran kewenangan yang dialihkan ke daerah dan cara pelaksanaan desentralisasi dengan kapasitas pemerintah daerah, dukungan kementerian dan lembaga sektoral dan kekuatan masyarakat sipil di daerah.

Namun, dampak yang berbeda-beda yang dialami banyak negara lain dalam melaksanakan desentralisasi tidak perlu membuat Indonesia menjadi ragu-ragu dalam melaksanakan desentralisasi dan otonomi daerah. Desentralisasi sudah menjadi pilihan anak-anak bangsa, bukan hanya sekarang ini, tetapi bahkan sejak para pendiri bangsa di masa lalu. Kondisi demografis, sosial budaya dan geografis yang memiliki variabilitas yang tinggi antar daerah, menjadikan desentralisasi sebagai keniscayaan.

Pilihan para pendiri bangsa di masa lalu terhadap desentralisasi dan otonomi daerah menunjukkan kearifan mereka terhadap tingginya pluralitas bangsa Indonesia yang memiliki wilayah yang sangat luas dan terbentang pada begitu banyak pulau yang terpisah satu dengan lainnya, dengan etnisitas, budaya dan tingkat sosial ekonomi yang berbeda-beda membutuhkan pemerintah daerah yang otonom dan memiliki kapasitas merespon dinamika lokal yang kompleks. Pemerintahan daerah yang seperti ini hanya dapat dikembangkan ketika desentralisasi dilakukan.

Keyakinan bahwa desentralisasi menjadi pilihan yang tepat dapat dijustifikasi dengan melihat pengalaman banyak negara lain yang berhasil menggunakan desentralisasi untuk mendorong pembangunan daerah, demokratisasi dan kesejahteraan ekonomi (Boone 2003, Kohl 2003, Lam 1996, Oates 1972. Manin, Przeworski and Stokes 1999).

Bahkan, dalam *New Publik Management* (NPM), yang sekarang ini menjadi gerakan pembaharuan administrasi publik di negara maju dan berkembang, desentralisasi telah menjadi satu nilai penting dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang efisien, efektif, responsif dan akuntabel (Osborne & Gaebler, 1993. Pollit, Birchall dan Putman, 1998).

Bahwa, bilamana ada sebagian negara lainnya gagal menjadikan desentralisasi sebagai strategi untuk membangun pemerintahan yang efisien dan efektif, hal tersebut hanyalah menunjukkan bahwa desentralisasi tidak bisa diperlakukan secara *taken for granted*, karena keberhasilannya bersifat kontekstual.

Desentralisasi tidak terjadi dalam ruang yang vakum, tetapi dalam sebuah konteks historik, budaya, politik dan kelembagaan tertentu. Sistem desentralisasi yang dikembangkan harus kontekstual dengan memperhatikan berbagai variabel dan kondisi sehingga model desentralisasi yang dikembangkan di Indonesia benar-benar sesuai dengan sistem pemerintahan, politik, budaya, sejarah dan cita-cita membangun negara bangsa.

Bahwa pelaksanaan desentralisasi harus memperhatikan konteks masing-masing negara sudah lama diingatkan oleh para pemikir desentralisasi sejak lama (Rondinelli, 1980, Cheema and Rondinelli, 1982). Ada banyak kondisi yang diperlukan agar desentralisasi dapat menghasilkan manfaat seperti yang diharapkan, seperti kapasitas lokal, komitmen politik dari pimpinan nasional, konsistensi kebijakan, tersedianya saluran bagi partisipasi politik masyarakat, kualitas kepemimpinan

lokal, kesiapan aparaturnya pusat dan daerah untuk mengubah *mindset*, tersedianya lembaga lokal yang berjiwa demokratis dan terbatasnya otoritas fiskal di daerah. (*Randinelli 1980, Dillinger 1995. Seabright 1996, Manor 1999. Bardhan and Mookherjee 2000*).

Sebagian dari variabel di atas dapat menjelaskan mengapa pengalaman banyak daerah di Indonesia melaksanakan desentralisasi juga berbeda-beda, dimana sebagian provinsi dan kabupaten/kota berhasil mempercepat pembangunan daerahnya, sementara sebagian lainnya gagal memanfaatkan otonomi untuk perbaikan kinerja (Dwiyanto, 2003 and Dwiyanto, 2003). Walaupun secara umum desentralisasi dan otonomi daerah mampu mendorong munculnya berbagai inovasi, tetapi desentralisasi juga melahirkan banyak masalah baru dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Pelaksanaan desentralisasi yang tidak kontekstual, karena dilaksanakan untuk memenuhi tekanan eksternal lembaga donor yang seringkali mengaitkan dengan program-programnya, dapat menjawab pertanyaan yang dikemukakan oleh *Turner dan Hulme (1997)* yang risau tentang kegagalan desentralisasi memenuhi janjinya. Apa yang salah dengan desentralisasi: teori atau prakteknya? Atau gugatan *Jeffrey (2008)* tentang koherensi dan stabilitas dari penyelenggaraan pemerintahan secara desentralistik, ketika tingkat pemerintahan yang berbeda dikuasai partai politik yang berbeda-beda. Pertanyaan-pertanyaan itu mengingatkan kita semua untuk berani secara terbuka dan kritis melihat persoalan yang terjadi dalam pelaksanaan desentralisasi di Indonesia.

Berbagai keluhan tentang ketidakmampuan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia memenuhi harapan dari banyak pemangku kepentingan dapat muncul dari keduanya, ketidaktepatan model desentralisasi yang diterapkan dan karena kesalahan implementasinya, atau bahkan karena interaksi dari keduanya. Substansi yang kabur dalam peraturan perundangan dapat menjadi sumber masalah dalam pelaksanaan desentralisasi. Hal yang sama juga dapat mendorong terjadi penafsiran yang berbeda di kalangan pemangku kepentingan sehingga pelaksanaan desentralisasi tidak sesuai dengan semangat dari peraturan perundangan yang berlaku. Bahkan, substansi yang salah dalam pengaturan dapat memicu implementasi yang salah pula. Banyak penelitian membuktikan bahwa ketidakjelasan dalam pengaturan kebijakan desentralisasi menimbulkan masalah dalam implementasi

(Dwiyanto, 2003). Akibatnya, pelaksanaan desentralisasi tidak dapat memberi manfaat sebagaimana diharapkan oleh para pemangku kepentingan dan masyarakat luas.

Apa yang terjadi selama ini menunjukkan pentingnya membuat kebijakan desentralisasi yang jelas dan tepat karena kegagalan untuk membuat kebijakan yang tepat dan jelas dapat memicu bukan hanya kegagalan implementasi tetapi juga kegagalan untuk mencapai tujuan dari kebijakan desentralisasi itu sendiri. Untuk itu dalam rangka memperbaiki pelaksanaan desentralisasi di Indonesia upaya yang serius dan menyeluruh perlu dilakukan.

B. Pengembangan Desentralisasi

Untuk pengembangan desentralisasi agar berhasil dengan baik, perlu memperhatikan kondisi-kondisi yang diperlukan bagi keberhasilan desentralisasi itu sendiri, serta berbagai konteks kekinian yang terjadi di Indonesia, yaitu:

1. Desentralisasi yang dikembangkan adalah desentralisasi dalam negara kesatuan. Pilihan negara kesatuan telah jelas termuat dalam konstitusi dan masih menjadi konsensus politik. Walaupun konsep negara kesatuan mengalami dinamika dan penyesuaian sesuai dengan tantangan yang dihadapi, desentralisasi dalam negara kesatuan memiliki ciri yang berbeda dengan desentralisasi dalam negara yang menganut sistem federal. Dalam negara kesatuan umumnya desentralisasi hanya terjadi dalam kewenangan eksekutif, bukan dalam kewenangan legislatif dan yudisial. Pemerintahan daerah tidak memiliki kompetensi legislatif dan yudisial. Di dalam negara kesatuan tidak ada *shared sovereignty*. Kedaulatan hanya ada di tangan negara, bukan ada di daerah. Dampaknya, di negara kesatuan hanya ada satu lembaga legislatif, yang berkedudukan di pusat. Lembaga perwakilan rakyat di daerah (DPRD) hanya memiliki *regulatory power* untuk membuat PERDA yang tidak bertentangan dengan produk lembaga legislatif pemerintah pusat (DPR) dan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Penyelenggara negara dan atau Presiden sebagai kepala pemerintahan dapat melakukan revisi terhadap PERDA dan membatalkannya jika bertentangan dengan UU dan peraturan perundangan yang lebih tinggi.

Dengan memilih menjadi negara kesatuan yang desentralistik, Indonesia memiliki konstruksi hubungan pusat dan daerah yang berbeda dengan konstruksi yang ada di dalam sistem federal. Dalam negara kesatuan, daerah (bisa provinsi atau kabupaten/kota) umumnya dibentuk oleh negara (pusat) melalui peraturan perundangan tertentu. Karena itu daerah memperoleh kewenangan dari negara, bukan sebaliknya. Negara melalui UU dapat membentuk dan membubarkan daerah, melimpahkan atau menarik kembali kewenangan dan fungsi yang dilimpahkan ke daerah. Kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan daerah adalah kewenangan eksekutif yang dimiliki oleh Presiden, bukan kewenangan penyelenggara negara lainnya. UUD 1945 memberi kekuasaan pemerintahan tertinggi pada presiden. Sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi, Presiden harus mempertanggungjawabkan penyelenggaraan pemerintahan nasional, termasuk yang dilakukan oleh pemerintahan daerah. Karena itu, Presiden memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota.

2. Sebagaimana dinyatakan dalam konstitusi (UUD 1945 pasal 18 dan 18A), Indonesia menganut sistem pemerintahan dengan susunan ganda (*multitiers government*). Pilihan untuk memiliki *multi-tiers government* dapat dijustifikasi dari adanya *comparative advantages* dari keberadaan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota mengingat tidak semua urusan yang didesentralisasikan dapat dikelola secara efisien dan efektif oleh pemerintah daerah tersebut. Sebagian dari urusan yang didesentralisasikan dalam bidang pendidikan, kesehatan, pengelolaan lingkungan, kehutanan, sarana dan prasarana dan pengembangan wilayah, serta urusan pemerintahan yang berbasis ekologis akan lebih efisien dan efektif jika dikelola oleh pemerintah provinsi. Namun desentralisasi pemerintahan di negara-negara kesatuan umumnya lebih banyak diserahkan kepada pemerintahan kabupaten/kota, utamanya untuk penyelenggaraan pelayanan pemenuhan kebutuhan dasar.

Kalau desentralisasi pemerintahan tetap diberikan sebagian besar kepada kabupaten/kota maka penerapan prinsip subsidiaritas harus menjadi pertimbangan utama dalam melakukan pembagian urusan pemerintahan. Ketika subsidiaritas berbenturan dengan kriteria lainnya, misalnya: efisiensi, maka prinsip subsidiaritas menjadi

superior. Pertimbangannya adalah yang paling dekat dengan warga adalah yang paling tahu tentang kebutuhan warganya, mudah dikontrol oleh warga dan memudahkan warga untuk terlibat dalam penyelenggaraannya. Kriteria dan prinsip dalam pembagian urusan perlu dirumuskan dengan jelas dan dimasukkan dalam konstitusi sehingga tidak mudah untuk diubah untuk kepentingan sempit dan jangka pendek. Cara ini diharapkan mampu mempercepat terwujudnya *democratic governance* pada tingkat lokal.

Di negara kesatuan yang memiliki susunan ganda, walaupun tidak ada hubungan hierarkis antara provinsi dengan kabupaten/kota, secara fungsional hubungan hierarki antar keduanya sulit dihindari. Dalam manajemen pemerintahan sehari-hari, hubungan interdependensi dan interelasi antar pemerintahan kabupaten/kota adalah keniscayaan. Secara fungsional keberadaan provinsi diperlukan untuk memfasilitasi manajemen pemerintahan antar kabupaten/kota agar terjadi koherensi, sinergi dan terintegrasi dengan baik. Apalagi ketika provinsi juga diperlakukan sebagai wilayah administratif, dimana KDHnya diberi tugas sebagai wakil pusat di daerah, maka hubungan hierarkis fungsional antara provinsi dan kabupaten/kota tidak dapat dihindari. Hubungan antar keduanya perlu ditata dengan baik sehingga keberadaan keduanya mampu menciptakan sinergi dan komplementaritas yang menguntungkan warganya.

Sinergi dan komplementaritas antara pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota hanya dapat dilakukan kalau pembagian urusan antar keduanya jelas dan terumuskan dengan baik. Untuk itu, perundang-undangan ini perlu mengarahkan peran pemerintahan kabupaten/kota sebagai penyelenggara urusan pemenuhan kebutuhan dasar dengan memperhatikan keuntungan komparatifnya dibandingkan dengan pemerintahan provinsi. Sedangkan, provinsi sebagai daerah otonom diarahkan sebagai penyelenggara pelayanan yang memiliki eksternalitas lintas kabupaten/kota dan pembangunan wilayah. Pembagian urusan yang jelas, dalam negara kesatuan yang memiliki *multi-tiers government*, menjadi sangat penting perannya dalam membangun negara kesatuan yang solid dan kokoh. Penguatan peran provinsi perlu diimbangi juga dengan penguatan peran gubernur sebagai wakil pusat.

Penguatan peran gubernur sebagai wakil pusat di daerah juga memiliki rasionalitas lainnya. Untuk memperkuat NKRI, presiden membutuhkan instrumen yang dapat menjalankan peran sebagai *intermediaries, enabling, and synergizing institution* untuk penguatan kapasitas dan optimalitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penambahan peran gubernur sebagai wakil pusat dapat menjadi pilihan yang mudah, murah dan efektif untuk membangun konsistensi dan sinergi penyelenggaraan pemerintahan pusat dan daerah. Penerapan peran ganda gubernur juga dinilai lebih sesuai dengan semangat desentralisasi daripada menjadikan gubernur sepenuhnya sebagai wakil pusat di daerah. Pemikiran untuk menjadikan gubernur sepenuhnya sebagai wakil pusat dan menjadikan provinsi sebagai wilayah administratif dapat menjadikan NKRI semakin sentralistis dan mempersempit ruang untuk partisipasi publik yang menjadi salah satu nilai yang ingin diwujudkan oleh kebijakan desentralisasi.

3. Walaupun tidak diatur dalam konstitusi, realitas yang ada menunjukkan bahwa Indonesia menganut desentralisasi teritorial dan fungsional. Selama ini desentralisasi teritorial sangat dominan sehingga cenderung memonopoli konsep desentralisasi di Indonesia. Pengembangan kawasan khusus dapat menjadi contoh terjadinya desentralisasi fungsional, dimana pemerintah membentuk lembaga khusus semi pemerintah di daerah untuk menjalankan fungsi pemerintah pusat tertentu. Munculnya masalah-masalah strategis terkait dengan kawasan perbatasan, konservasi dan unggulan ekonomi mendorong perlunya Indonesia mengembangkan konsep desentralisasi fungsional. Pengembangan kawasan perbatasan yang memiliki aspek geo-politik strategis seringkali tidak dapat dikelola sepenuhnya oleh satu daerah otonom, sehingga diperlukan satu institusi yang secara khusus dirancang untuk menjalankan fungsi pemerintah tertentu di kawasan perbatasan.
4. Sebagai negara kesatuan, pemerintah membentuk sistem kepegawaian nasional yang mencakup pegawai nasional, pegawai daerah dan pegawai profesional lainnya. Pegawai nasional menjadi perangkat pemerintah untuk pemberdayaan daerah, pemerataan kemajuan dan kesejahteraan daerah, serta memperkuat integrasi nasional (*national-binding forces*). Sistem kepegawaian nasional harus mencakup standar kompetensi, proses rekrutmen dan penempatan pegawai yang terbuka, kompetitif dan menjamin adanya mobilitas

pegawai antar daerah secara wajar. Sistem kepegawaian nasional harus dapat memberi ruang kepada daerah untuk mengembangkan kompetensi lokal yang diperlukan untuk mempercepat pembangunan daerah.

5. Berbeda dengan yang terjadi di negara federal dimana daerah memiliki sumber-sumber penerimaan sendiri yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan rumah tangganya, di negara kesatuan umumnya sumber penerimaan dikontrol oleh pusat dan didistribusikan kembali ke daerah untuk mengatasi kesenjangan fiskal antar daerah. Penggunaan hibah dan transfer dari pusat untuk pembiayaan pemerintahan daerah memiliki beberapa dampak, yaitu:
 - a. Pemerintah perlu membuat kebijakan dan standar pelayanan sebagai acuan daerah dalam mengelola pelayanan publik. Kebijakan dan standar penting untuk memastikan daerah mampu menjamin semua warga di manapun mereka tinggal, mampu mengakses volume dan kualitas pelayanan yang sama.
 - b. Akuntabilitas dari penggunaan dana oleh daerah tidak hanya pada konstituen yang ada di daerah, tetapi juga pada konstituen pada tingkat nasional. Karena sebagian dana yang digunakan untuk menjalankan pemerintahan daerah bersumber dari pajak dan sumber-sumber lain di tingkat nasional maka pemerintahan daerah harus juga akuntabel pada *stakeholders* pada tingkat nasional. Daerah memiliki akuntabilitas ganda, *stakeholders* di daerah dan nasional.
6. Keberhasilan desentralisasi membutuhkan adanya konsistensi dalam keseluruhan aspek kebijakan dan implementasinya. Dalam arah kebijakan, konsistensi diperlukan antar peraturan perundangan yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan dengan peraturan perundangan yang mengatur kegiatan-kegiatan kementerian dan lembaga. UU tentang pemerintahan daerah harus menjadi arah kebijakan yang menjiwai dan menjadi pedoman bagi pembentukan UU sektoral. Ketidakharmonisan antara UU tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan UU sektoral dapat menciptakan kebingungan aktor-aktor di pusat dan daerah. Sebagaimana pengalaman di negara-negara lainnya, ketidakharmonisan UU bukan hanya akan menimbulkan kekaburan terhadap substansi peraturan perundang-undangan tetapi juga akan mempersulit pelaksanaan dari desentralisasi itu sendiri. Kekaburan dalam isi

kebijakan akan mendorong munculnya perbedaan pemahaman dan distorsi kebijakan yang tidak perlu dan dapat menjauhkan kebijakan desentralisasi dari nilai-nilai yang akan diwujudkan. Dalam arah implementasi, perlu dikembangkan strategi yang menjamin pelaksanaan desentralisasi benar-benar sesuai dengan semangat yang dimiliki dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembentukan UU pemerintahan daerah harus diikuti dengan pembentukan peraturan pelaksanaan yang sesuai dengan semangat pembentukan UU itu sendiri. Konsistensi antara UU dengan peraturan pelaksanaannya harus dijaga agar implementasi dari UU itu benar-benar sesuai dengan semangat dari pembentuk UU. Dengan cara ini maka distorsi implementasi dapat ditekan seminimal mungkin sehingga pelaksanaan desentralisasi dapat menciptakan hasil sebagaimana yang diharapkan.

7. Pengembangan desentralisasi sebagaimana terjadi pada negara-negara lainnya membutuhkan ruang politik yang lebih luas bagi warga untuk terlibat dalam proses politik di arah lokal. Desentralisasi harus dilakukan secara bersama-sama dengan demokratisasi pada tingkat lokal sehingga warga dapat terlibat dalam pengambilan keputusan dan ikut mengontrol jalannya penyelenggaraan pemerintahan. Dampaknya, desentralisasi hanya akan berhasil kalau diikuti dengan pemberdayaan lembaga perwakilan rakyat di daerah dan penguatan kelompok masyarakat sipil di daerah sehingga efektivitas kontrol politik di daerah menjadi semakin efektif. Tanpa penguatan lembaga perwakilan rakyat dan masyarakat sipil di daerah, desentralisasi hanya akan melahirkan *elite captures* dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yang merugikan kepentingan warga dan pemangku kepentingan yang luas.

C. Pembentukan Daerah Otonom

Isu tentang pembentukan daerah otonom baru telah menjadi perhatian para pemangku kepentingan karena eksekusi negatif dari pemekaran daerah yang sangat masif selama 10 (sepuluh) tahun terakhir.

Sejak tahun 1999 hingga 2012, telah bermunculan daerah-daerah otonom baru, yang jumlahnya mencapai sebanyak 205 daerah, yang terdiri dari 7 daerah otonom provinsi, 164 daerah otonom kabupaten serta 34 daerah otonom kota. Di akhir tahun 2012, terjadi kembali penambahan sebanyak 5 daerah otonom yang terdiri dari 1 provinsi 4 kabupaten. Pada tahun 2013, kembali terbentuk lagi sebanyak 10 kabupaten, tahun 2014 terbentuk lagi sebanyak 3 kabupaten.

Dengan demikian, sejak tahun 1999 hingga 2014 total telah terbentuk sebanyak 223 daerah otonom baru yang terdiri dari 8 provinsi, 181 kabupaten, dan 34 kota. Penambahan menjadikan total jumlah daerah otonom di Indonesia menjadi 542 daerah otonom, yang terdiri dari 34 provinsi, 415 kabupaten, 93 kota, tidak termasuk 6 daerah administratif di Provinsi DKI Jakarta. Hingga saat ini masih banyak usulan pemekaran daerah yang masuk melalui pintu Kementerian Dalam Negeri maupun pintu DPR-RI.

Kemunculan daerah-daerah otonom baru dalam tempo yang sangat singkat tersebut, belum disertai dengan perencanaan penataan daerah yang jelas. Akibatnya, daerah-daerah otonom baru, menghadirkan berbagai permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, utamanya terkait dengan konflik sosial, penurunan kualitas pelayanan dan fragmentasi spasial yang sangat tinggi dari pemerintahan daerah.

Pembentukan daerah otonom baru yang tidak terkendali dikhawatirkan akan membuat penyelenggaraan pemerintahan menjadi tidak efisien dan efektif.

Upaya untuk mengendalikan pembentukan daerah otonom baru telah dilakukan oleh pemerintah dengan mengeluarkan PP Nomor 78 Tahun 2007 yang mengatur tentang prosedur dan persyaratan pembentukan daerah otonom baru serta PP Nomor 6 Tahun 2008 yang mengatur tentang evaluasi kinerja daerah otonom dan dampaknya terhadap penggabungan daerah. Namun, PP tersebut sering kurang efektif untuk digunakan mengendalikan pembentukan daerah otonom baru karena perbedaan interpretasi tentang kewenangan pembentukan daerah otonom baru yang muncul dari interpretasi terhadap UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundangan. Pembentukan daerah otonom baru melalui UU dapat ditafsirkan bahwa DPR memiliki kewenangan untuk melakukan inisiatif dalam pembentukan daerah otonom baru.

1. Pengertian Daerah Otonom Baru

Pembentukan daerah otonom baru memiliki justifikasi teoretik yang kuat untuk mendekatkan kekuasaan dengan warganya di daerah. Jarak yang sangat jauh antara kekuasaan dengan warga dapat menimbulkan kesan negatif tentang keberadaan pemerintah di mata warganya. Ketika jarak kekuasaan terlalu jauh, baik fisik ataupun kejiwaan, maka keberadaan pemerintah menjadi kurang jelas dan hubungan antara pemerintah daerah dengan warganya menjadi sangat jauh. Ketika hal itu terjadi maka legitimasi pemerintah daerah menjadi sering dipertanyakan.

Jarak yang jauh membuat pelayanan pemerintah daerah tidak mudah dijangkau oleh warganya. Apalagi jika jarak fisik ini juga diikuti dengan jarak kejiwaan yang semakin jauh, ketika interaksi antara pemerintah daerah dengan warganya menjadi sangat sulit dan manfaat tentang keberadaan pemerintah daerah terhadap kehidupan warganya sangat rendah. Jarak fisik dan kejiwaan yang jauh sering juga menjadi sumber dari melunturnya kepercayaan warga terhadap pemerintah daerah .

Pembentukan daerah otonom baru dapat dilakukan kalau dengan adanya daerah otonom baru membuat jarak fisik dan kejiwaan antara pemerintah daerah dengan warganya menjadi lebih dekat. Jarak yang lebih dekat membuat interaksi antara pemerintah daerah dengan warganya menjadi lebih sederhana, mudah dan murah sehingga legitimasi pemerintah daerah di mata warganya menjadi semakin kuat. Interaksi yang lebih mudah akan membuat kualitas pelayanan menjadi semakin baik dan mudah diakses oleh warganya. Karena tujuan utama pembentukan daerah otonom baru adalah mempermudah interaksi antara pemerintah daerah dengan warganya maka kriteria utama untuk menilai perlu tidaknya pembentukan daerah otonom baru mestinya adalah seberapa besar pembentukan daerah otonom baru mampu memperbaiki interaksi antara pemerintah daerah dengan warganya, terutama dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Untuk itu perlu dipertimbangkan besaran manfaat dari pembentukan daerah otonom baru dengan biaya dan kerugian yang nantinya harus dibayar oleh warganya. Apakah peningkatan kualitas pelayanan sebagai akibat dari pembentukan daerah otonom baru melebihi biaya dan kerugian yang dibayar oleh warga. Besaran manfaat adanya daerah otonom baru tentu amat ditentukan oleh besarnya populasi dari

daerah otonom baru. Semakin besar jumlah penduduknya, manfaat yang diterima oleh daerah otonom baru cenderung menjadi semakin besar. Untuk itu kriteria tentang jumlah penduduk penting untuk diperhatikan dalam pembentukan daerah otonom baru, di samping kelayakan ekonomi dan politik. Agar kriteria tersebut dapat digunakan sebagai pegangan dalam menilai proposal pembentukan daerah otonom baru maka kriteria tersebut harus dirumuskan dengan jelas dan dimuat dalam peraturan tentang pemerintahan daerah. Adanya kriteria yang jelas dan objektif dan dimuat dalam peraturan tersebut penting dilakukan agar dapat menjadi pegangan semua kelompok kepentingan yang ingin mengusulkan pembentukan daerah otonom baru. Pengaturan yang jelas diperlukan agar pembentukan daerah otonom baru benar-benar mampu memberi manfaat yang lebih besar daripada kerugiannya.

Lebih dari itu, pemerintah perlu membuat rancang desain reformasi teritorial untuk memberi arah terhadap pengembangan daerah otonom, baik pada tingkat provinsi ataupun kabupaten/kota, yang memperhatikan secara menyeluruh daya dukung sosial, politik, ekonomi dan aspek geostrategik lainnya yang penting dalam pengembangan daerah otonom dalam konteks NKRI.

2. Permasalahan Daerah Otonom Baru

Pembentukan daerah otonom baru, melalui pemekaran, menjadi wacana publik yang menarik karena meluasnya dampak negatif dari pemekaran baik bagi daerah induk maupun daerah otonom baru. Walaupun demikian, kegiatan pemekaran tampaknya akan terus berjalan, sebagaimana tampak dari masih banyaknya usulan pembentukan daerah otonom baru yang sekarang ini masih dibicarakan di DPR.

Pemerintah bersama DPR sudah menyetujui ratusan daerah baru. Walaupun banyak dari daerah otonom baru tersebut belum memenuhi syarat namun dinyatakan memenuhi syarat dan tetap disahkan menjadi daerah otonom baru, karena pertimbangan-pertimbangan politik dan lainnya. Sejak berlakunya UU 22/1999 sampai sekarang sudah ada ratusan daerah otonom baru dan kalau mekanisme seperti sekarang masih tetap dipakai, ada ratusan calon daerah otonom baru akan menyusul untuk disahkan.

Munculnya banyak daerah otonom baru dalam waktu yang singkat memiliki dampak yang sangat luas, baik bagi pemerintah pusat, daerah induk dan daerah otonom baru itu sendiri. Banyak kajian menunjukkan bahwa sebagian besar pemekaran berakibat negatif bagi masyarakat yang tinggal di daerah induk maupun bagi mereka yang tinggal di daerah baru.

Bagi daerah induk, masyarakat seringkali harus membayar biaya pemerintahan yang lebih besar karena berkurangnya penduduk dan wilayah dari daerah induk seringkali tidak berakibat pada pengurangan biaya pemerintahan. Biaya pegawai dan operasional dari pemerintah di daerah induk tidak berkurang walaupun jumlah wilayah dan pegawai yang mereka tanggung menjadi semakin kecil. Berkurangnya jumlah wilayah dan penduduk, karena menjadi bagian dari daerah otonom baru, mestinya harus diikuti dengan berkurangnya anggaran untuk birokrasi dan aparatur dan bertambahnya biaya untuk kegiatan pembangunan dan pelayanan publik. Namun, sering hal itu tidak terjadi. Akibatnya, masyarakat harus membayar biaya pemerintahan per kapita yang lebih besar.

Dalam bidang pelayanan publik, masyarakat di daerah otonom baru juga cenderung tidak puas dengan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh daerah otonom baru. Mereka menilai kualitas pelayanan publik cenderung menurun, sedangkan motivasi mereka dengan memiliki daerah otonom sendiri umumnya adalah karena ingin memperoleh akses dan kualitas pelayanan yang lebih baik. Hal inilah yang menyebabkan mengapa mereka cenderung tidak puas terhadap kualitas pelayanan publik di daerah otonom barunya. Tentu ada banyak penjelasan mengapa pembentukan daerah otonom baru sering tidak menghasilkan kualitas pelayanan dan penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik. Salah satunya, karena pembentukan daerah otonom baru lebih didorong oleh kepentingan elit birokrasi dan politik yang ingin memperbesar akses mereka terhadap sumber daya kekuasaan daripada keinginan untuk memperbaiki akses dan kualitas pelayanan.

Kenyataan bahwa daerah induk sering kurang memberi dukungan kepada daerah baru sebagaimana dipersyaratkan oleh peraturan perundangan ikut memberi kontribusi terhadap kesulitan daerah otonom baru untuk memenuhi kebutuhan pelayanan warganya. Apalagi ketika dalam proses pemekaran muncul masalah antara daerah induk dengan daerah baru terkait dengan penguasaan aset, sumber daya alam dan

batas-batas daerah yang rawan terhadap munculnya konflik antara daerah induk dengan daerah baru membuat dukungan daerah induk terhadap daerah otonom baru menjadi tidak lancar. Bahkan, hubungan antara daerah induk dengan daerah otonom baru yang tidak harmonis sering menjadi sumber konflik antara penduduk di kedua daerah itu. Ketidakjelasan peta, misalnya, dapat menjadi sumber konflik antara penduduk kedua daerah yang kalau tidak dikelola dengan baik akan dapat memicu konflik horizontal meluas, apalagi kalau kedua daerah itu, daerah induk dan daerah otonom baru, memiliki ciri-ciri primordial yang berbeda. Konflik dapat meluas ke ranah yang lain dan semakin melebar dan merugikan masyarakat luas.

Ketidakjelasan peta daerah sering mendorong perebutan aset dan sumber daya alam antar masyarakat di daerah induk dengan daerah baru. Konflik ini meluas karena pemekaran daerah pada tingkat provinsi dan kabupaten juga mendorong pemekaran pada tingkat yang lebih rendah, seperti pemekaran kecamatan dan kelurahan/desa.

Persyaratan pembentukan daerah otonom baru yang menentukan jumlah minimal kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi dan kecamatan untuk pembentukan kabupaten/kota telah mendorong terjadi pemekaran pada satuan pemerintahan di tingkat bawah.

Pemekaran pada tataran yang semakin rendah, memiliki potensi konflik horizontal yang semakin tinggi terkait dengan semakin tidak tersedianya peta daerah yang jelas, yang membuat pembagian aset dan sumber daya alam menjadi semakin rumit. Konflik penguasaan aset dan sumber daya alam pada tingkat bawah cenderung menghasilkan konflik horizontal yang keras, karena perselisihan aset, tanah dan sumber daya alam secara langsung berpengaruh bagi kehidupan mereka,

3. Analisis Pengembangan Daerah Otonom Baru

Pembentukan daerah otonom baru secara masif dalam waktu yang relatif singkat telah melahirkan problema baru dalam pelaksanaan desentralisasi di Indonesia. Biaya pemerintahan yang semakin mahal, konflik sosial dan horizontal yang seringkali muncul sebagai eksekusi dari pembentukan daerah otonom baru dan proliferasi birokrasi secara spasial yang semakin tinggi mendorong berbagai pihak untuk secara kritis memikirkan kembali format pembentukan daerah otonom baru.

Berbagai pihak bahkan mendorong untuk melakukan moratorium pembentukan daerah otonom baru, sambil memberi kesempatan kepada pemerintah Indonesia untuk menata ulang kebijakan pemekaran daerah agar kebijakan baru nantinya benar-benar dapat mendorong reformasi teritorial yang mampu memperkuat kebijakan desentralisasi dan dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan rakyat.

Untuk dapat merumuskan kebijakan yang tepat dan mampu menjawab problema yang dihadapi pemerintah Indonesia dalam pembentukan daerah otonom baru, beberapa penyebab dari meluasnya upaya pengembangan daerah otonom baru perlu dianalisis, yaitu:

- a. Ketidakjelasan kerangka kebijakan yang mengatur pembentukan daerah otonom baru. Dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah pembentukan daerah otonom baru belum diatur secara jelas. Dasar hukum yang digunakan untuk mengatur pembentukan daerah otonom baru selama ini adalah PP 129 Tahun 2000, yang kemudian diperbaharui dengan PP Nomor 78 Tahun 2007. Walaupun PP tersebut sudah mengatur secara rinci prosedur, persyaratan dan tata cara pembentukan daerah otonom, namun kenyataannya keberadaan PP tersebut belum mampu mengendalikan proses pembentukan daerah otonom baru secara wajar. Salah satunya karena kekuatan PP tersebut ketika berbenturan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi yang memberi ruang terjadinya pembentukan daerah otonom baru, misalnya UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Karena daerah otonom baru dibentuk berdasarkan UU, maka hak inisiatif dapat berasal dari Presiden maupun DPR. Belakangan ini hampir semua usulan daerah otonom baru merupakan hak inisiatif DPR. Dalam kondisi tersebut maka PP Nomor 78 tahun 2007 menjadi tidak banyak artinya.
- b. Besarnya insentif yang diterima oleh berbagai pemangku kepentingan sebagai akibat dari pembentukan daerah otonom baru. Pembentukan daerah otonom baru menciptakan begitu banyak insentif kepada multi-pihak. Elit politik di DPR diuntungkan oleh adanya pembentukan daerah otonom baru melalui semakin banyaknya peluang bagi partai politik untuk memiliki representasi yang semakin besar di daerah dan keuntungan pribadi yang mungkin diperoleh melalui serangkaian aktivitas yang dilakukan dalam proses pembentukan

daerah otonom baru. Elit birokrasi dan politik di daerah juga diuntungkan dengan tersedianya jabatan politik dan birokrasi baru yang terbuka bagi mereka. Masyarakat dan sektor swasta juga diuntungkan dengan adanya pembangunan sarana dan prasarana untuk mendukung kegiatan pemerintahan di daerah otonom baru. Daerah juga diuntungkan dengan adanya Dana Alokasi Umum (DAU) yang diberikan kepada daerah otonom baru. Selagi insentif seperti ini masih dapat dinikmati oleh para pihak di pusat dan daerah, maka pengembangan daerah otonom baru akan terus terjadi dan amat sulit dikendalikan.

Selama ini tidak ada kajian untuk menilai pengaruh pembentukan daerah otonom baru bagi daerah-daerah lainnya. Kajian yang ada selama ini cenderung hanya memusatkan perhatian terhadap dampak pembentukan daerah otonom baru bagi daerah induk dan daerah otonom baru itu sendiri. Sementara dampak pembentukan daerah otonom baru bagi daerah otonom lainnya cenderung diabaikan. Kajian perlu dilakukan untuk menilai seberapa besar proporsi anggaran untuk pelayanan publik di daerah otonom baru dan daerah otonom lainnya menjadi semakin kecil sebagai akibat dari semakin banyaknya daerah otonom. Kajian ini penting untuk menilai apakah pembentukan satu daerah otonom baru perlu memperoleh persetujuan dari daerah-daerah lainnya, di luar daerah induk karena dampak dari pembentukan daerah otonom baru juga ditanggung oleh daerah-daerah lainnya.

- c. Evaluasi kinerja daerah otonom perlu dilakukan secara sungguh-sungguh untuk menjadi dasar bagi kebijakan reformasi territorial. Evaluasi ini penting untuk menilai apakah satu daerah perlu dipertahankan status otonominya, difasilitasi untuk dimekarkan karena dinilai terlalu besar sehingga skala pemerintahannya menjadi tidak efektif, atau digabung dengan daerah lainnya karena tidak layak menjadi daerah otonom. Pemerintah telah membentuk PP Nomor 6 Tahun 2008 tentang evaluasi kinerja daerah dan mengatur tentang kemungkinan satu daerah otonom yang memiliki kinerja yang buruk selama tiga tahun berturut-turut untuk digabung dengan daerah lain, namun implementasi dari PP tersebut sejauh ini belum jelas.

D. Pembagian Urusan Pemerintahan

Pembagian urusan pemerintahan menjadi isu yang strategis karena dampak dari ketidakjelasan dalam pembagian urusan sangat luas, tidak hanya menyangkut hubungan antar susunan pemerintahan tetapi juga antara kementerian/lembaga dengan pemerintah daerah. Ketidakjelasan pembagian urusan sering memicu konflik antar susunan pemerintahan karena menimbulkan perebutan kewenangan di antara mereka. Lebih dari itu, ketidakjelasan pembagian urusan juga mendorong terjadi tumpang tindih dan duplikasi urusan pemerintahan sehingga menimbulkan masalah efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Untuk mengatasi hal tersebut pemerintah telah menerbitkan PP Nomor 38 Tahun 2007 yang berusaha merinci urusan desentralisasi ke dalam urusan pemerintah, provinsi dan kabupaten/kota. Namun, PP tersebut masih menyisakan persoalan terkait dengan ketidakjelasan konsep skala provinsi dan skala kabupaten/kota yang dipergunakan untuk mendefinisikan urusan provinsi dan kabupaten/kota. Lebih dari itu, pelaksanaan pembagian urusan pemerintahan daerah juga sering berbenturan dengan UU sektoral yang sering tidak harmonis dengan UU pemerintahan daerah. Misalnya dalam pengelolaan hutan, PP Nomor 6 Tahun 2007 dan PP Nomor 3 Tahun 2008 yang mengatur tentang Tata Hutan dan Pengelolaan Hutan tidak konsisten dengan PP Nomor 38 Tahun 2007 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 yang telah mendesentralisasikan urusan kehutanan kepada daerah. Akibatnya sering muncul konflik antara pemerintah pusat (Kementerian Kehutanan) dengan pemerintah daerah dalam pengelolaan hutan. Hal yang sama terjadi dalam hubungan antara peraturan perundangan sektoral lainnya dengan UU penyelenggaraan pemerintah daerah. Upaya untuk memperjelas pembagian urusan penting dilakukan agar desentralisasi pemerintahan benar-benar dapat berjalan seperti yang diatur dalam UU pemerintahan daerah.

1. Pembagian Urusan

Pembagian urusan (*functional assignment*) dalam negara kesatuan memiliki karakteristik yang berbeda dengan di negara federal. Dalam negara kesatuan pembagian urusan antar pemerintahan dilakukan oleh negara (pemerintah dan DPR) melalui undang-undang. Melalui

UU, negara membentuk daerah provinsi dan kabupaten/kota dan menyerahkan sebagian urusan pemerintah kepada daerah, bukan sebaliknya. Di negara federal, *states* (negara bagian) membentuk negara dan menyerahkan sebagian urusan pemerintahan kepada pemerintah federal dan mengaturnya dalam konstitusi. Kedudukan negara bagian sangat kuat karena mereka memiliki kompetensi bukan hanya dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, tetapi juga dalam bidang legislatif dan peradilan.

Di negara kesatuan, urusan yang diserahkan kepada daerah adalah urusan pemerintahan semata, bukan urusan-urusan lainnya. Besarnya jumlah urusan yang akan diserahkan kepada daerah, terserah sepenuhnya kepada negara. Negara melalui undang-undang dapat menambah dan mengurangi urusan yang diserahkan kepada daerah. Namun, karena pembentukan daerah dimaksudkan untuk mempermudah pelayanan terhadap kebutuhan warga dan memperluas arena demokrasi, maka pembagian urusan kepada daerah perlu mempertimbangkan berbagai kriteria seperti kompetensi daerah, efisiensi, eksternalitas, akuntabilitas dan kriteria lainnya yang memungkinkan pemerintah dan daerah dapat secara optimal dan sinergi menyejahterakan warganya.

Dalam negara kesatuan, secara umum ada dua cara untuk membagi urusan pusat dan urusan daerah.

- a. Negara menentukan secara spesifik urusan yang diserahkan kepada daerah dan pemerintah, serta menetapkannya dalam peraturan perundangan (*ultravires*).
- b. Negara menentukan urusan yang diatur pusat dan sisanya menjadi urusan daerah, *general competence*.

Indonesia pernah menggunakan kedua cara tersebut. UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diganti oleh UU Nomor 23 Tahun 2014 mencoba mengkombinasikan kedua cara di atas, dengan menentukan secara jelas urusan yang menjadi kewenangan pusat dan daerah, tetapi memungkinkan keduanya melaksanakan urusan tertentu berdasarkan atas kriteria tertentu seperti eksternalitas, efisiensi dan akuntabilitas.

Dalam pembagian urusan harus terdapat kejelasan pembagian wewenang mengatur dan mengurus di wilayah yurisdiksi: pusat, provinsi dan kabupaten/kota (Hoessein dan Prasojo, 2007). Tidak boleh terdapat tumpang tindih antara satu yurisdiksi dengan yurisdiksi lainnya.

Wewenang mengatur dan mengurus harus dibagi habis secara jelas antar tingkatan pemerintahan. Wewenang mengurus dan mengatur berdasarkan asas sentralisasi diletakkan di pemerintah pusat. Sedangkan wewenang mengatur dan mengurus berdasarkan asas desentralisasi dan tugas pembantuan titik beratnya diletakkan pada yang paling dekat dengan masyarakat (*prinsip subsidiaritas*).

Di negara kesatuan, tidak mungkin terdapat satu urusan yang hanya dilakukan secara desentralisasi tanpa sentralisasi. Artinya, negara dapat memberi wewenang kepada pemerintah mengatur urusan-urusan pemerintahan, sekalipun urusan tersebut diselenggarakan dengan melalui asas desentralisasi atau tugas pembantuan. Dalam urusan yang diserahkan kepada daerah, pemerintah memiliki kewenangan untuk membuat norma, standar, prosedur dan kriteria (NSPK) yang harus dijadikan dasar oleh provinsi dan kabupaten/kota untuk mengelola urusan yang menjadi kewenangannya. Pemerintah dapat mengatur dan mengurus urusan yang menurut kriteria tertentu sebaiknya dikelola secara inklusif oleh pemerintah. Hal ini berbeda dengan negara federal dimana baik pemerintah federal maupun pemerintah negara bagian masing-masing dapat secara inklusif memiliki wewenang mengatur dan mengurus untuk satu urusan pemerintahan tertentu.

2. Permasalahan dalam Pembagian Urusan

Pembagian urusan pemerintahan masih menjadi tarik menarik antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Salah satu sumbernya adalah karena ketidakjelasan UU Nomor 32 Tahun 2004 dan PP Nomor 38 tahun 2007 dalam membagi urusan antar tingkat pemerintahan yang berbeda. Walaupun peraturan tersebut telah menentukan kriteria yang digunakan untuk membagi urusan, namun dalam praktik penggunaan kriteria itu sangat sulit dilakukan. Kriteria efisiensi dalam penyelenggaraan urusan selalu mengarah pada skala ekonomi sehingga urusan cenderung diserahkan kepada pemerintah yang lebih tinggi. Sedangkan kriteria akuntabilitas cenderung menunjuk pada tingkat pemerintahan yang lebih dekat dengan masyarakat. Penerapan kriteria eksternalitas juga tidak sederhana karena pemerintah daerah sering kurang memperhatikan dampak dari kegiatannya terhadap pihak lain di luar yurisdiksinya.

PP Nomor 38 Tahun 2007 telah mencoba mengatur urusan pemerintah, provinsi dan kabupaten/kota untuk semua urusan konkuren. PP tersebut menjelaskan bahwa provinsi menyelenggarakan urusan skala provinsi sedangkan kabupaten/kota menyelenggarakan urusan skala kabupaten/kota. Namun, mana urusan yang skala provinsi dan mana urusan skala kabupaten/kota untuk setiap sektor belum dapat dirumuskan dengan jelas. Akibatnya, banyak pelaku dan pemangku kepentingan yang kemudian memberi interpretasi yang berbeda-beda tentang mana urusan pemerintah, provinsi dan kabupaten/kota.

Ketidajelasan pembagian urusan antar susunan pemerintahan sering menjadi sumber konflik antara daerah dengan kementerian dan lembaga di pusat dan menimbulkan keaburan dari konsep desentralisasi itu sendiri. Kementerian dan LPND sering mengembangkan peraturan perundangan yang tidak sesuai dengan semangat perundangan tentang pemerintah daerah. Mereka enggan untuk menyesuaikan peraturan perundangan yang dimilikinya dengan perundangan pemerintah daerah. Mereka memahami pembagian urusan berdasarkan atas apa yang sudah mereka lakukan secara rutin berdasarkan struktur kelembagaan yang ada, bukan atas pertimbangan yang konseptual tentang pembagian peran antara pusat dan daerah dalam era desentralisasi. Akibatnya, disharmoni antara peraturan perundangan dengan UU sektoral tak terhindarkan dan menciptakan arena konflik antara daerah dan Kementerian/Lembaga dalam pengelolaan urusan pemerintahan.

Masalah lain yang muncul adalah pembagian urusan menjadi urusan wajib dan urusan pilihan yang harus diselenggarakan daerah. Pengaturan secara simetris urusan wajib dan pilihan kepada daerah yang berbeda-beda karakteristik dan lingkungannya dinilai tidak cocok. Urusan wajib mestinya dibatasi pada urusan pemenuhan kebutuhan dasar dan strategis yang umumnya dihadapi oleh daerah. Sedangkan, urusan pilihan sebaiknya diperluas agar dapat memberi ruang kepada daerah untuk mengembangkan pemerintahan sesuai dengan tantangan dan kebutuhan daerah.

Dalam penyelenggaraan urusan wajib, utamanya pemenuhan kebutuhan dasar warga, pemerintah perlu membuat SPM (standar pelayanan minimal) atau standar lainnya untuk menjamin agar warga di manapun mereka berada dapat mengakses secara sama pelayanan tersebut. Namun, sejauh ini SPM dan standar pelayanan untuk berbagai urusan belum dapat dirumuskan secara memadai sehingga ketimpangan pelayanan antar daerah tak terhindarkan.

3. Dampak dalam Pelaksanaan Pembagian Urusan Pemerintah

Walaupun peraturan perundangan telah menentukan urusan pemerintahan yang secara eksklusif menjadi kewenangan pusat dan urusan yang didesentralisasikan ke daerah dan menentukan kriteria untuk membagi urusan didesentralisasikan ke daerah. Penyerahan urusan pemerintahan ke daerah yang sangat masif dan serentak, yang belum pernah dilakukan oleh negara lainnya, membuat Indonesia mengalami kesulitan untuk belajar dari pengalaman negara lain dalam melakukan desentralisasi urusan. Pelajaran sulit diperoleh dari negara-negara lainnya sehingga contoh-contoh tentang pembagian urusan antar susunan pemerintahan yang barang kali dapat dijadikan pertimbangan untuk melakukan hal yang sama di Indonesia relatif sangat terbatas.

Di tingkat pusat masalah muncul karena kurang sinkronnya peraturan perundangan walaupun UU Nomor 23 Tahun 2014 telah memerintahkan pengalihan urusan wajib dan pilihan kepada daerah, namun dalam kenyataannya beberapa kementerian dan lembaga masih enggan melakukannya. Banyak undang-undang sektoral yang belum searah dengan semangat dari kebijakan desentralisasi. Keinginan untuk mempertahankan *status-quo* muncul karena kepentingan-kepentingan jangka pendek dari para pejabat di kementerian dan lembaga terkait dengan risiko perampangan organisasi dan berkurangnya akses terhadap anggaran ketika urusan didesentralisasikan ke daerah.

Dari sisi lain, kesulitan muncul dari meluasnya miskonsepsi para pemangku kepentingan di daerah tentang desentralisasi dan hubungan antar susunan pemerintahan. Pelaksanaan UU Nomor 22 tahun 1999 telah membentuk persepsi para pemangku kepentingan di daerah bahwa semua urusan diluar urusan eksklusif adalah urusan daerah dan pemerintah tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengatur penyelenggaraan urusan di luar urusan yang eksklusif. Daerah seringkali menganggap setiap pengaturan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap urusan yang telah didesentralisasikan sebagai campur tangan pusat terhadap urusan daerah.

Sedangkan dalam negara kesatuan, tidak ada urusan yang sepenuhnya menjadi urusan daerah. Pemerintah setidaknya-tidaknya memiliki kewenangan untuk merumuskan NSPK, yang seharusnya menjadi dasar bagi daerah dalam menyelenggarakan urusan yang telah didesentralisasikan.

Perbedaan konsepsi lainnya muncul terkait dengan hubungan antara provinsi dan kabupaten/kota dalam urusan yang telah didesentralisasikan. Kabupaten/kota cenderung menganggap semua urusan yang didesentralisasikan tersebut menjadi urusannya dan mengabaikan interdependensi dan interelasi dalam penyelenggaraan urusan antar kabupaten/kota dimana provinsi dapat mengambil peran untuk mengatur dan mengurus urusan yang karena pertimbangan eksternalitas, efisiensi dan akuntabilitas sebaiknya dilakukan pada tingkat provinsi.

Belum adanya pengaturan yang jelas tentang pembagian urusan antara provinsi dan kabupaten dalam urusan wajib dan pilihan membuat duplikasi dan konflik dalam penyelenggaraan urusan antara provinsi dan kabupaten/kota sering tidak dapat dihindari.

Konflik kepentingan antar kementerian/lembaga, provinsi dan kabupaten/kota menjadi salah satu faktor yang mempersulit upaya untuk memperjelas pembagian urusan antar susunan pemerintahan. Pembagian urusan menjadi arena perebutan kewenangan, akses terhadap anggaran dan sumber daya kekuasaan antar susunan pemerintahan.

Upaya untuk memperjelas pembagian urusan antar susunan pemerintahan tidak dapat dihindari selalu memunculkan pro dan kontra antara para pemangku kepentingan yang berbeda-beda. Karena itu, pembagian urusan harus dilakukan secara tepat dengan menggunakan kriteria yang jelas, rasional dan proporsional sesuai dengan kompetensi dan sumber daya yang tersedia pada masing-masing susunan pemerintahan.

BAB III

Hubungan KDH dan DPRD

A. Kedudukan KDH dan DPRD dalam Pemerintahan Daerah

UUD 1945 menyebutkan di Indonesia yang merupakan *Eenheidstaat* adalah kepala daerah (KDH) dan DPRD, maka tidak ada daerah yang bersifat *staat* juga. Pilihan menjadi negara kesatuan telah menjadi konsensus politik. Dalam negara kesatuan, desentralisasi hanya menyangkut kewenangan eksekutif, bukan dalam kewenangan legislatif dan yudisial. Di dalam negara kesatuan, daerah otonom tidak memiliki kedaulatan (*shared sovereignty*). Kedaulatan hanya ada di tangan negara, tidak ada pada daerah. Dampaknya pada negara kesatuan hanya ada lembaga legislatif yang berada di pusat. Bahkan perwakilan rakyat di daerah (DPRD) hanya memiliki *regulatory power* untuk menetapkan PERDA

sebagai produk hukum daerah dalam melaksanakan urusan-urusan yang telah didesentralisasikan oleh pemerintah kepada daerah, dengan ketentuan pengaturan tentang produk PERDA tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi.

Dalam penyelenggaraan peran dan fungsinya, DPRD melakukan hubungan dengan eksekutif dalam bentuk kerjasama atau dalam bentuk pertentangan (perbedaan) yang terkombinasi dalam kadar yang berbeda dan tetap dalam kerangka pencapaian tujuan bersama. Akan tetapi, kedudukan DPRD dalam pemerintahan daerah masih merupakan isu yang perlu dijelaskan karena berdampak terhadap hubungannya dengan KDH. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2009 tentang Susunan dan Kedudukan DPR, DPRD dan DPRD telah mempertegas kedudukan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di daerah. Namun pengaturan hubungan yang jelas dan rinci terkait dengan penyusunan APBD, kedudukan sekretariat DPRD dan pemberdayaan DPRD sebagai lembaga perwakilan masih perlu pengaturan yang lebih lengkap.

Dalam sistem politik yang demokratis, ketegangan hubungan antara KDH dengan DPRD menjadi isu politik yang sering dijumpai di daerah dan jika masih dalam kerangka membangun pemerintahan yang efektif bertentangan adalah satu hal yang wajar terjadi.

Berlakunya pemilihan KDH (Pilkada) secara langsung untuk Gubernur/Bupati/Walikota dan anggota DPRD membuat masing-masing pihak sama-sama memiliki legitimasi politik yang sangat kuat.

Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, keduanya memiliki kedudukan yang setara, di mana masing-masing tidak dapat menjatuhkan yang lainnya. Walaupun pembagian tugas di antara keduanya telah diatur dengan jelas, namun ketegangan dan konflik masih saja sering terjadi antara KDH dan DPRD. Banyak faktor yang menjadi penyebab tidak harmonisnya hubungan di antara keduanya. Dalam studi empiris yang telah dilakukan, hal tersebut berkaitan dengan otoritas dan kekuasaan yang dimiliki oleh KDH jauh lebih besar dibandingkan dengan wakil KDH, sementara proses rekrutmen keduanya sama-sama mengeluarkan sumber daya yang relatif sama. Konflik biasanya dimulai dari ketidakadilan yang dirasakan oleh wakil KDH, dan seterusnya berimbas pada lingkungan masing-masing. Dalam banyak hal, konflik di antara mereka sering mengganggu efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Hubungan antara KDH dengan DPRD harus dikembangkan sebagai upaya penegakan prinsip-prinsip *checks and balances*. Sebagai institusi yang berfungsi mengawasi KDH dan perangkatnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, DPRD harus memiliki kapasitas yang memadai untuk menjalankan fungsi tersebut. Juga dalam menjalankan fungsi regulatif, bersama dengan KDH, para anggota DPRD harus memiliki dukungan sumber daya yang memadai agar mereka dapat menjadi mitra yang setara dan sejajar kapasitasnya dengan pemerintah daerah. Kegagalan dalam membangun kapasitas DPRD dapat membuat fungsi DPRD dalam melakukan *check and balance* menjadi tidak efektif dan hubungan dapat terdistorsi ke arah hubungan yang tidak harmonis.

Hubungan antara KDH dan DPRD adalah sebagai berikut.

1. DPRD adalah Mitra KDH

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD.

Dalam konstitusi itu, pemerintah daerah (gubernur, bupati/walikota dan perangkatnya) dan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat ditempatkan pada kedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Hubungan kedudukan kedua institusi sebagai penyelenggara pemerintahan daerah belum diatur secara lengkap. Akan tetapi hubungan yang terbentuk seharusnya dapat terbangun dalam pelaksanaan tugas dan wewenang masing-masing dengan dasar kemitraan untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efektif dan demokratis.

2. Tugas dan Wewenang KDH

KDH bertugas pada semua jenjang memimpin pemerintahan daerah. Dalam kedudukan memimpin pemerintahan daerah, KDH mempunyai tugas dan wewenang serta berhubungan dengan DPRD yang juga sebagai penyelenggaraan pemerintahan daerah, tugas KDH antara lain :

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.

- b. Mengajukan rancangan PERDA.
- c. Menetapkan PERDA yang telah mendapat persetujuan DPRD.
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan PERDA tentang APBD untuk dibahas bersama DPRD.

Susunan tugas fungsi dan wewenang KDH tersebut mengharuskan KDH untuk bekerja sama dengan DPRD. Hal tersebut disebabkan penyelenggaraan pemerintahan daerah harus didasarkan pada kebijakan yang ditetapkan bersama, maupun karena implementasi kebijakan tersebut juga mengharuskan untuk berkonsultasi dengan DPRD.

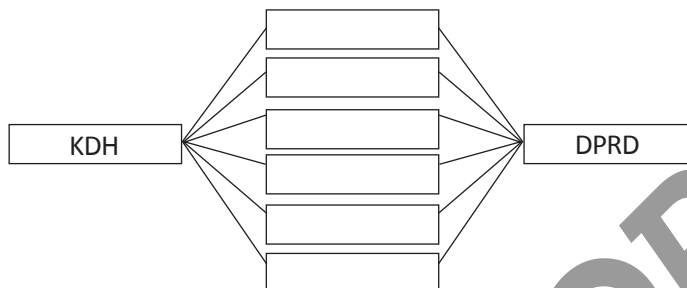
3. Tugas dan Wewenang DPRD

DPRD mempunyai kedudukan sebagai wakil rakyat dan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Kedudukan ini seringkali menjadi dilematis karena keharusan bagi DPRD untuk menyelaraskan kepentingan rakyat yang diwakili dengan kebijakan kebijakan pemerintah daerah, karena dapat terjadi kebijakan pemerintah daerah tidak selalu sejajar dengan kehendak masyarakat.

Tugas dan wewenang DPRD yang berhubungan dengan KDH adalah sebagai berikut.

- a. Membentuk PERDA yang dibahas dengan KDH untuk mendapat persetujuan bersama.
- b. Membahas dan menyetujui rancangan PERDA tentang APBD bersama dengan KDH.
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan PERDA dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan KDH, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerja sama internasional di daerah.
- d. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah.
- e. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah.
- f. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban KDH dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Cakupan tugas dan wewenang yang cukup luas dan beragam mengharuskan terbangunnya hubungan yang harmonis dengan tetap pada prinsip *check and balances*. Hubungan dalam tugas dan wewenang antara KDH dan DPRD dapat digambarkan sebagai berikut.



Tugas dan Wewenang DPRD

Sumber: Dokumentasi Penulis

4. Urgensi Membangun Hubungan yang Harmonis dan Sinergi

Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, KDH dan DPRD adalah institusi yang bekerja atas dasar kemitraan dan bukan subordinasi. Meskipun pada tahap implementasi kebijakan kedua institusi menjalankan peran yang berbeda, KDH melaksanakan (*execution*) kebijakan daerah yang telah ditetapkan bersama DPRD dan DPRD melaksanakan pengawasan (*control*) atas pelaksanaan kebijakan daerah, seharusnya dipahami bahwa efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi tanggung jawab bersama KDH dan DPRD.

Tujuan utama yang ingin dicapai melalui kebijakan desentralisasi dalam penyelenggara pemerintahan daerah adalah sinerginya hubungan dari dimensi politik sebagai proses demokratisasi penyelenggara pemerintahan dan dari dimensi teknis untuk tujuan kesejahteraan. Dimensi politik dari tujuan memosisikan pemerintahan daerah sebagai medium pendidikan atau pembelajaran politik bagi masyarakat lokal, karena proses dan implementasi dari KDH dan DPRD akan membentuk pengetahuan, nilai-nilai dan sikap-sikap politik warga masyarakat daerah. Pada dimensi kesejahteraan memosisikan KDH dan DPRD sebagai unit pemerintah pada tingkat lokal yang berfungsi menyediakan pelayanan publik yang berkualitas, efektif, efisien dan ekonomis agar masyarakat

dapat terbangun secara baik dan memberi peluang bagi pemberdayaan masyarakat.

Pada dimensi demokratisasi dan kesejahteraan adalah kebutuhan untuk membangun hubungan kemitraan yang harmonis yang terbangun atas kesadaran bersama bahwa pencapaian tujuan penyelenggara pemerintahan daerah adalah tanggungjawab bersama.

5. Bentuk Hubungan

Bentuk hubungan antara KDH dan DPRD umumnya terdiri dari 3 (tiga) pola sebagai berikut.

a. Hubungan searah positif.

Dalam hubungan ini KDH dan DPRD memiliki visi yang sama dan komitmen yang kuat untuk menjalankan pemerintahan daerah untuk kesejahteraan masyarakat daerah dan untuk menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*) dengan berusaha mendorong pemerintahan yang transparan, akuntabel, efisien dan bertanggung jawab.

b. Hubungan konflik.

Dalam hubungan ini KDH dan DPRD cenderung memiliki visi yang berbeda atau saling bertentangan. Interaksinya cenderung pada konflik, terutama jika kepentingan-kepentingan kedua pihak yang berbeda dan tidak disatukan oleh nilai-nilai yang mengutamakan kepentingan masyarakat. Hubungan konflik yang berwujud pertentangan akan mengakibatkan munculnya tindakan-tindakan yang tidak produktif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pencapaian tugas-tugas daerah. beberapa pembahasan rancangan PERDA misalnya, menjadi terbengkalai karena salah satu pihak tidak mau membahasnya karena pertentangan yang terjadi.

c. Hubungan searah negatif.

Bentuk hubungan ini terjadi apabila KDH dan DPRD berkolaborasi dengan kecenderungan menyimpang (KKN). Praktik semacam ini terjadi manakala kedua pihak secara bersama-sama menyembunyikan kepentingannya atas nama kepentingan publik dan secara bersama-sama melakukan penyimpangan (*a buss of power*). Bentuk-bentuk hubungan ini terjadi pada semua aspek-aspek yang membentuk hubungan KDH dan DPRD.

B. Pemilihan KDH dan Hubungan KDH dengan DPRD

Berbagai permasalahan muncul dalam pemilihan KDH (Pilkada) di Indonesia. Permasalahan yang berasal dari pilkada kemudian akan mempengaruhi efektivitas pemerintahan daerah. Beberapa di antara permasalahan tersebut adalah terjadinya *money politics* yang sering sulit dibuktikan tapi sangat dirasakan oleh masyarakat.

Munculnya dinasti elit penguasa lokal yang ditandai oleh diusulkannya sanak famili KDH baik anak, istri, menantu, saudara untuk menjadi calon KDH. Persoalan etika juga sering disepelekan yaitu terjadinya beberapa kasus KDH yang sudah menjabat dua kali kemudian mencalonkan dirinya sebagai wakil KDH. Memang secara legal tidak menyalahi karena tidak ada hukum positif yang dilanggar tapi dari segi etika pemerintahan dan kepatutan sulit untuk diterima akal sehat.

Persoalan moral juga mewarnai beberapa calon KDH dimana calon yang sudah diketahui secara meluas melakukan perbuatan asusila yang nampak dalam video tapi karena tidak menjadi kasus hukum menjadi tidak melanggar persyaratan sehingga yang bersangkutan tetap mencalonkan diri.

Kondisi tersebut menunjukkan kepada kita bahwa semua permasalahan tersebut di atas harus dituangkan dalam peraturan perundang-undangan agar menjadi syarat normatif yang selama ini tidak ada sehingga tidak ada hukum positif yang dilanggar.

Kita menyadari bahwa di samping hukum yang tertulis ada juga hukum yang tidak tertulis namun dihormati keberadaannya khususnya yang terkait dengan persoalan etika dan kepatutan. Namun persoalan muncul ketika etika dan kepatutan tersebut tidak diatur secara tertulis, maka pelanggaran atas etika tersebut dianggap hal-hal yang wajar saja dilakukan dalam masa transisi demokrasi sekarang ini untuk mendukung ambisi pribadi.

Persoalan lain yang timbul dalam sistem politik yang demokratis adalah ketegangan hubungan antara KDH dengan DPRD menjadi isu politik yang jamak dijumpai di daerah. Diberlakukannya pilkada langsung untuk Gubernur/Bupati/Walikota dan anggota DPRD membuat masing-masing pihak sama-sama memiliki legitimasi politik yang sangat kuat.

Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah keduanya memiliki kedudukan yang setara, dimana masing-masing tidak dapat menjatuhkan yang lainnya. Karena hubungan keduanya tidak diatur dengan jelas maka ketegangan dan konflik sering terjadi antara KDH dan DPRD. Dalam banyak hal konflik di antara mereka sering mengganggu efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Hubungan antara KDH dengan DPRD harus dikembangkan sebagai upaya penegakan prinsip-prinsip *checks and balances*.

Sebagai institusi yang berfungsi mengawasi KDH dan perangkatnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, DPRD harus memiliki kapasitas yang memadai untuk menjalankan fungsi tersebut. Juga dalam menjalankan fungsi legislasi dalam konteks membuat PERDA bersama dengan KDH, para anggota DPRD harus memiliki dukungan sumber daya yang memadai agar mereka dapat menjadi mitra yang setara dan sejajar kapasitasnya dengan KDH. Kegagalan dalam membangun kapasitas DPRD dapat membuat fungsi DPRD dalam melakukan *check and balance* tidak efektif. Untuk membuat hubungan antara KDH dan DPRD menjadi dinamis maka pengaturan tentang hubungan antara KDH dan DPRD harus didasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Prinsip *Check and Balances*
DPRD adalah unsur penyelenggara pemerintahan dan sekaligus lembaga perwakilan rakyat di daerah yang memiliki fungsi melakukan pengawasan terhadap KDH.
2. Prinsip negara hukum
Kedudukan, hak dan kewajiban dari KDH dan DPRD harus secara jelas diatur dalam peraturan perundangan dan masing-masing pihak harus bertindak sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku.
3. Prinsip kesetaraan
Keduanya memiliki kedudukan yang setara, dimana KDH dan DPRD tidak dapat saling menjatuhkan satu sama lainnya.
4. Kemitraan
Sebagai sesama unsur penyelenggara pemerintahan daerah keduanya harus dapat bekerja sama dan bermitra dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat di daerahnya, serta membangun pemerintah daerah yang efektif.

C. Permasalahan Hubungan antara KDH dengan DPRD

Pemilihan KDH (pilkada) sangat banyak menyedot energi baik pemerintah pusat dan pemerintah daerah, demikian juga dengan isu pembentukan daerah otonom baru. Dalam konteks otonomi daerah, kedua isu tersebut menguras habis perhatian kita sehingga sering terabaikan tujuan utama otonomi daerah yaitu menyojagakan rakyat daerah.

Secara garis besar beberapa masalah krusial dalam konteks pilkada antara lain adalah:

1. Terjadinya praktik *money politics* dan dirasakan secara meluas, namun sulit menemukan bukti-bukti.
2. Tumbuhnya gejala *oligarki* ditandai dengan majunya banyak calon yang berasal dari keluarga KDH baik istri, anak, menantu dan lain-lainnya. Ditengarai majunya mereka dengan memanfaatkan fasilitas dan *resources* yang dimiliki oleh KDH terkait.
3. Merosotnya nilai-nilai etika dalam pemerintahan ketika seseorang yang sudah dua kali menjabat KDH mengajukan dirinya menjadi wakil KDH. Walaupun secara hukum tertulis tidak ada yang dilanggar, namun dari aspek etika sangat sulit untuk diterima dan mencederai akal sehat.
4. Dikerahkannya birokrasi daerah untuk memberikan dukungan kepada petahana (*incumbent*). Adalah sangat sulit bagi birokrasi daerah untuk bersikap netral dalam pilkada. Untuk kepentingan kariernya mereka dipaksa oleh situasi untuk memihakkan diri pada salah satu calon KDH. Banyak fakta menunjukkan diadakannya mutasi atau demosi jabatan daerah ketika salah satu calon memenangkan pilkada.
5. Ada beberapa kasus calon terlibat dalam gambar video melakukan tindakan asusila namun karena tidak terjadi proses hukum maka tidak ada alasan hukum untuk melarang yang bersangkutan mencalonkan diri. Karena KDH adalah kepala pemerintahan di daerah, maka kejadian tersebut akan mencoreng kewibawaan pemerintahan daerah.
6. KDH dan wakil KDH sering tidak harmonis tidak lama setelah keduanya terpilih. Keduanya sering terlibat dalam berebut peran

karena masing-masing merasa mempunyai andil yang sama dalam pemenangan sebagai KDH dan wakil KDH. Dalam beberapa kasus kondisi tersebut telah menyebabkan terjadinya pengotak-kotakan birokrasi daerah baik yang memihak KDH maupun yang memihak wakil KDH.

7. Tingginya biaya tersebut terutama akan menjadi beban berat bagi daerah-daerah miskin sedangkan pada sisi lain banyak daerah yang masih sulit untuk memberikan pelayanan dasar yang paling minimal kepada rakyatnya.
8. Masalah lain dari penyelenggara pemerintahan daerah adalah dalam konteks hubungan antara KDH dan DPRD. Dalam praktek sering terjadi masalah di antara keduanya karena interpretasi terhadap peraturan perundangan sesuai dengan kepentingannya sendiri, sehingga ketegangan dan konflik antara KDH dan DPRD sering terjadi di banyak daerah. Arena yang sering menjadi sumber konflik antar keduanya adalah pembentukan PERDA, pembuatan APBD dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.
9. Dalam pembentukan PERDA dan pembuatan APBD, masalah muncul ketika salah satu pihak tidak bersedia membahas usulan pihak lainnya. Banyak kasus menunjukkan bahwa DPRD tidak mau membahas usulan PERDA dan rancangan APBD yang disampaikan oleh Gubernur/Bupati/Walikota. Anggota DPRD sering menjadikan APBD sebagai arena untuk memperjuangkan kepentingan pengusaha kliennya untuk memperoleh kontrak proyek dari pemerintah daerahnya. Akibatnya, banyak daerah yang mengalami keterlambatan dalam pengesahan APBD sehingga mengganggu kelancaran penyelenggaraan pemerintahan daerah. Beberapa daerah bahkan gagal mengesahkan APBD-nya sehingga terpaksa menggunakan APBD tahun sebelumnya.
10. Dalam pengelolaan sekretariat DPRD, ketegangan antara KDH dan DPRD muncul terutama terkait dengan pengangkatan sekretaris dewan. Sekretaris dewan sering mengalami *role conflict* dan mengalami posisi dilematis, ketika hubungan antara KDH dengan DPRD kurang harmonis. Sebagai pejabat karier, nasib sekretaris dewan sering dipengaruhi oleh penilaian dari sekretaris kabupaten/kota/provinsi yang tentunya juga amat dipengaruhi oleh kepentingan KDH. Sedang sebagai sekretaris dewan, yang bersangkutan harus

memfasilitasi DPRD yang sering memiliki kepentingan dan sikap yang berbeda dengan yang dimiliki oleh KDH ketika dihadapkan pada isu yang sama. Karena perbedaan kepentingan politis KDH dan DPRD pengangkatan sekretaris dewan sering menjadi sumber ketegangan antara KDH dan DPRD.

Dalam bidang pengawasan, ketegangan dan konflik antara KDH dan DPRD sering terjadi karena perbedaan pemahaman antara anggota DPRD dengan pengelola SKPD dalam mencermati indikator kinerja keberhasilan dari program dan proyek pembangunan di daerah. Rendahnya kualitas perencanaan program dan proyek membuat proses pengawasan program dan proyek menjadi semakin sulit, karena indikator kinerja dan pencapaian kemajuan program dan proyek tidak terdefiniskan dengan jelas. Akibatnya seringkali terjadi perbedaan pendapat dan penilaian antara KDH dengan DPRD dalam menilai kinerja program dan proyek yang ada di daerah.

D. Solusi Permasalahan KDH

Salah satu pilar yang mendukung efektivitas pemerintahan daerah dalam menyejahterakan masyarakat daerah adalah terpilihnya KDH yang mumpuni (*capable*) mempunyai integritas dan dapat diterima (*acceptable with integrity*). Untuk itu perlu dipikirkan mekanisme agar KDH yang *capable* dan *acceptable* dapat terealisasi.

Pada sisi lain pemilihan KDH dan wakilnya secara berpasangan sering menimbulkan masalah setelah terpilih menjadi KDH dan wakil KDH. Untuk itu perlu kiranya dipikirkan adanya mekanisme pemilihan hanya untuk KDH saja sedangkan wakilnya ditunjuk oleh KDH terpilih. Dengan cara demikian akan terhindar potensi konflik antara KDH dan wakil KDH dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Untuk menghindari munculnya masalah etika dan moral dalam pilkada maka perlu adanya pengaturan mengenai persyaratan KDH. Calon KDH yang sudah jelas terbukti secara hukum cacat terkait masalah moral dilarang untuk ikut mencalonkan diri. Demikian juga terkait masalah etika, perlu diatur bahwa calon KDH yang sudah dua kali menjabat KDH tidak diperbolehkan mencalonkan diri sebagai wakil KDH.

Dengan adanya pengaturan tersebut akan menjadi aturan tertulis dan hukum positif yang mengikat.

Untuk menekan biaya yang timbul dalam pilkada, perlu dipikirkan bahwa pilkada provinsi cukup dilakukan melalui pemilihan oleh DPRD. Ada beberapa pemikiran yang melandasinya yaitu:

1. Dari sisi pelayanan publik yang diberikan oleh provinsi. Ternyata sedikit sekali pelayanan publik yang langsung diberikan provinsi kepada masyarakat. Ini berarti intensitas pertemuan antara gubernur dan masyarakat provinsi yang bersangkutan tidaklah tinggi. Rendahnya intensitas hubungan antara gubernur dan masyarakat tidaklah menuntut akuntabilitas yang tinggi dari gubernur kepada masyarakat. Dari sini lahir argumen kenapa gubernur tidak dipilih oleh DPRD saja sebagai wakil rakyat. Berbeda dengan pemilihan bupati/walikota. Sebagian terbesar pelayanan publik langsung diberikan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota. Untuk itu intensitas pertemuan bupati/walikota dengan warga akan tinggi sekali. Konsekuensinya rakyat menuntut akuntabilitas yang tinggi dari bupati/walikota. Untuk itu maka pemilihan bupati/walikota sebaiknya tetap langsung oleh rakyat.
2. Dari sisi legal, peraturan menyebutkan bahwa gubernur, bupati dan walikota dipilih secara demokratis. Demokratis bisa berkonotasi dua yaitu bisa dipilih langsung oleh rakyat dan kedua bisa dipilih oleh DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat. Dalam sejarah pemerintahan daerah, hubungan KDH dan DPRD dapat dikatakan belum pernah mencapai titik yang ideal, terutama juga dilihat kacamata negara demokratis, yang menganut adanya pemisahan dan penyebaran kekuasaan.

Pelimpahan kekuasaan pemerintahan daerah kepada KDH dan DPRD sebenarnya dilakukan dalam rangka pembagian kekuasaan antara kedua unsur penyelenggara pemerintahan daerah sehingga terjadi mekanisme *check and balance* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Mekanisme *check and balance* penting diperkuat efektivitasnya agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh salah satu dari keduanya dan agar KDH dan DPRD dapat bekerja sama dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah. Untuk dapat mewujudkan adanya *check and balance* maka kapasitas DPRD mesti harus ditingkatkan karena berbagai

temuan menunjukkan bahwa kemampuan DPRD dalam menjalankan fungsinya sangat rendah. Kapasitas DPRD amat jauh lebih rendah dibandingkan dengan KDH dan perangkatnya. Akibatnya, peran DPRD untuk merepresentasikan kepentingan warganya dalam proses pembentukan PERDA dan proses penyusunan APBD sering tidak dapat dilakukan secara efektif. Kedua kegiatan tersebut sering menjadi arena dominasi kepentingan elit politik dan birokrasi (*elite captures*). Hal ini membuat kepercayaan warga terhadap DPRD menjadi semakin terkikis dan ketidakpuasan mereka terhadap kinerja DPRD semakin rendah.

E. Solusi Permasalahan Anggota DPRD

Ada beberapa penyebab mengenai mengapa DPRD belum mampu merepresentasikan kepentingan warganya, yaitu:

1. Kapasitas kelembagaan DPRD yang masih terbatas dalam memberi dukungan kepada para anggotanya. Sebagai sebuah institusi, sekretariat DPRD mestinya dapat memberi dukungan kepada para anggota DPRD dalam menjalankan kewajiban sebagai wakil rakyat di daerah, terutama dalam pembentukan PERDA, penyusunan APBD dan dalam melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan daerah. Karena itu sekretariat DPRD harus dilengkapi dengan tenaga profesional yang memiliki kemampuan teknis untuk mendukung kegiatan dari para anggota DPRD.
2. DPRD pada umumnya belum memiliki sekretaris DPRD yang profesional dan mampu membangun kapasitas organisasi untuk memberi dukungan kepada anggota DPRD. Posisi sekretaris DPRD masih dianggap sebagai posisi buangan dan marginal bukan posisi strategis dalam konteks pengembangan karier di birokrasi daerah. Persepsi yang seperti ini membuat daerah sering tidak menempatkan calon yang terbaik untuk posisi sekretaris daerah. Apalagi kenyataan bahwa sekretaris DPRD sering mengalami posisi yang sulit ketika terjadi konflik antara KDH dengan DPRD, membuat mereka yang memiliki kemampuan yang baik tidak tertarik menjadi sekretaris DPRD. Semua hal di atas membuat sekretaris daerah pada umum belum mampu memberi dukungan yang optimal kepada DPRD.

3. Kemampuan anggota DPRD pada umumnya secara individu masih rendah sehingga tidak dapat secara optimal menjalankan peran mereka sebagai wakil rakyat. Pendidikan dan pengalaman mereka dalam kegiatan pemerintahan yang terbatas sering membuat kemampuan untuk menjalankan peran sebagai anggota DPRD tidak optimal. Keterbatasan kemampuan menjalankan peran sebagai anggota DPRD ikut mendorong munculnya ketidakpuasan masyarakat terhadap anggota DPRD dan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat.
4. Ketidakjelasan kedudukan anggota DPRD sebagai wakil rakyat. Proses rekrutmen anggota DPRD yang sekarang terjadi lebih menempatkan mereka sebagai wakil partai politik daripada sebagai wakil rakyat. Intervensi partai politik terhadap para anggota DPRD-nya yang sangat kuat membuat para anggota DPRD tidak dapat memperjuangkan kepentingan rakyat yang diwakilinya, manakala kepentingan rakyat yang diwakili berbeda dengan kepentingan politik partainya.
5. Keterbatasan anggaran yang tersedia bagi anggota DPRD untuk menyerap, menggali dan memperjuangkan kepentingan warga dan konstituen. DPRD juga memiliki keterbatasan anggaran dan sumber daya yang tidak memungkinkan mereka menjalankan fungsi *check and balance*. Akibatnya, kemampuan DPRD untuk dapat menjalankan fungsi pengawasan terhadap kinerja KDH masih sangat terbatas.

Dengan memahami berbagai faktor di atas, maka pemberdayaan DPRD hanya akan efektif kalau dapat menyelesaikan berbagai masalah di atas. Pemberdayaan DPRD setidaknya harus mampu meningkatkan kapasitas anggota DPRD antara lain kapasitas sekretariat DPRD dan pejabatnya, kemampuan anggota DPRD dalam menjalankan perannya sebagai wakil rakyat, ketersediaan sumber daya untuk memberi dukungan kepada DPRD dalam menjalankan seluruh fungsinya dan kualitas hubungan antara anggota DPRD dengan konstituennya.

BAB IV

Pemahaman Kerangka Representasi DPRD dan Penjaringan Aspirasi

A. Kerangka Representasi Rakyat Daerah

Menurut Arbi Sanit (1985:42), bahwa fungsi lembaga perwakilan, termasuk di antaranya adalah DPRD, sesungguhnya telah berkembang dalam dua tahap. Kedua fungsi itu adalah sebagai badan pembuat hukum atau legislasi dan lembaga himpunan wakil rakyat.

Fungsi DPRD sebagai badan pembuat hukum, telah tumbuh dan berkembang secara berangsur-angsur selama 20 abad, mulai dari abad ke-5 SM di Yunani Kuno dan Romawi, sampai dengan akhir abad ke-14 di Inggris. Namun fungsi legislasi badan tersebut secara penuh baru berlangsung dalam 5 abad terakhir ini. Sementara itu, fungsi sebagai himpunan wakil rakyat, yang membuatnya dikenal sebagai badan perwakilan (*representative*), tampaknya berkembang lebih lambat dari fungsinya yang terdahulu.

Sampai dengan pertengahan abad ke-17, berbagai cara untuk memperoleh status selaku wakil rakyat atau memperoleh hak untuk bertindak selaku wakil rakyat bergantung kepada kekuasaan raja atau pimpinan negara yang tertinggi. Pada saat itu, para raja atau pimpinan negara berusaha memperoleh legitimasi kekuasaannya dengan cara menyatakan dirinya sebagai wakil rakyat. Baru kemudian pada pertengahan abad ke-17, di Inggris telah berkembang lembaga perwakilan modern, yang anggotanya mulai berasal dari berbagai unsur yang ada di dalam masyarakat.

Parlemen dalam bentuknya sekarang, bermula di Inggris di penghujung abad ke-12 di mana *Magnum Councilium* sebagai dewan kaum feodal dinamakan Parlemen, sebagai wadah para baron atau tuan tanah yaitu membahas segala sesuatu termasuk mendapatkan kesempatan untuk meningkatkan kontribusinya bagi kerajaan. Parlemen baru dimanfaatkan oleh Raja Inggris sebagai badan konsultasi dalam pembuatan undang-undang di penghujung abad ke-14. Baru pada abad ke-15, Parlemen berfungsi sebagai badan pembuat hukum, tetapi keanggotaannya belum mencerminkan perwakilan rakyat. Parlemen yang sekaligus sebagai badan pembuat hukum dan badan perwakilan melalui pemilihan, baru terjadi dalam abad ke-18 di Inggris.

Dalam tulisannya mengenai Teori Perwakilan Politik, Alfred de Gracia seperti dikutip oleh Arbi Sanit (1985:82) mengemukakan, bahwa perwakilan politik diartikan sebagai hubungan di antara dua pihak, yaitu wakil dengan keterwakilan di mana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan keterwakilan.

Lebih lanjut dikemukakan bahwa pola hubungan antara anggota badan legislatif dengan masyarakat dapat dilihat dari orientasi wakil, yang dikategorikan menjadi 4 (empat) tipe hubungan antara si wakil dengan wakilnya, yaitu:

1. Sebagai wali (*trustee*). Dalam konteks tipe ini, seorang anggota DPRD cenderung akan bertindak bebas atas nama kepentingan mereka sendiri. Oleh karena itu, pada tipe sebagai wali dalam proses memutuskan kebijaksanaan akan memperkenankan seorang anggota DPRD untuk mempergunakan pertimbangan sendiri dalam memberikan persetujuan terhadap pilihan-pilihan yang ada.

2. Sebagai utusan atau delegasi. Pada posisi sebagai seorang utusan atau delegasi, biasanya mengharuskan seorang anggota DPRD untuk mengadakan konsultasi secara *kontinu* kepada pihak yang diwakilinya. Dalam tipe ini, seorang wakil rakyat di DPRD akan bertindak sebagai penyalur dari tuntutan atau kehendak pihak yang diwakili. Dengan kata lain, orientasi seorang anggota DPRD adalah kepada anggota masyarakat yang diwakili.
3. Sebagai seorang *politico*. Pada tipe *politico* merupakan gabungan dari tipe wali dan tipe utusan. Orientasi seorang wakil rakyat biasanya disesuaikan dengan isu-isu krusial atau masalah yang dihadapi oleh masyarakat pemilihnya. Apabila isu atau masalah tersebut langsung berhubungan dengan kepentingan pihak yang diwakili, maka anggota DPRD bertindak selaku utusan. Sebaliknya jika isu dan masalah itu langsung menyangkut kepentingan diri sendiri, maka seorang anggota DPRD akan cenderung bertindak sebagai wali.
4. Sebagai seorang partisan. Sedangkan pada posisi seorang anggota DPRD sebagai partisan, maka yang bersangkutan cenderung berorientasi kepada organisasi atau partai politik yang menggerakkan dukungannya. Segala langkah dan tindakan yang dilakukan merupakan representasi dari kepentingan partai semata.

Namun di samping 4 (empat) tipe anggota DPRD tersebut, Arbi Sanit (1985:83) juga melihat kecenderungan bahwa anggota DPRD tidak berorientasi kepada empat tipe tersebut, melainkan kemungkinan wakil rakyat yang duduk di DPRD lebih berorientasi kepada pemerintah (eksekutif). Argumentasi yang disampaikan Arbi Sanit tersebut, bisa jadi merupakan pengalaman yang pernah terjadi pada masa pemerintahan Orde Baru.

Perkembangan sebuah lembaga perwakilan rakyat maupun lembaga politik, umumnya terjadi melalui pelaksanaan fungsi-fungsi lembaga tersebut dari waktu ke waktu. Arbi Sanit (1985:229) juga mengemukakan bahwa fungsi badan perwakilan yang dianut di berbagai Negara, antara lain adalah:

1. Fungsi Membuat Peraturan Perundang-Undangan

Fungsi dari sebuah lembaga atau badan perwakilan rakyat yang memberikan karakter demokrasi modern ini, telah memperkenalkan nama badan legislatif atau badan pembuat undang-undang. Melalui fungsi ini DPRD biasanya dapat menunjukkan bahwa dirinya sebagai wakil rakyat dengan memasukkan aspirasi dan kepentingan masyarakat yang diwakilinya ke dalam pasal-pasal PERDA yang mereka hasilkan.

2. Fungsi Keuangan

Fungsi keuangan ini biasanya berkaitan erat dengan kewenangan lembaga perwakilan seperti DPRD dalam menentukan pemasukan dan pengeluaran keuangan daerah, yang pada hakikatnya adalah uang rakyat. Baik pembelanjaan daerah yang diambil dari pajak dan retribusi sebagai sumbernya, maupun yang berasal dari bantuan atau pinjaman dari pihak lain, semuanya tentunya menjadi beban rakyat.

3. Fungsi Pengawasan

Pengawasan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan seperti DPRD, pertama kali berkenaan dengan keputusan yang telah dikeluarkannya dalam bentuk PERDA. Pemerintah Daerah yang bertindak sebagai pelaksana perlu dinilai apakah cukup tepat melaksanakan keputusan tersebut. Kedua pengawasan itu merupakan konsekuensi dari kekuasaan rakyat yang dioperasikannya melalui DPRD.

Sebagai pemegang mandat kekuasaan, DPRD bertanggung jawab atas pemanfaatan mandat tersebut kepada pemberinya. Pengawasan yang dilakukan oleh badan perwakilan adalah pengawasan politis. Walaupun begitu, sebagai pengawas lembaga ini memerlukan data dan keterangan yang memadai. Bahan itu didapatnya melalui kerjasama dengan berbagai pihak, seperti lembaga pengawas keuangan, media massa di samping sumber yang dimiliki sendiri seperti staf ahli. Pengawasan politis dapat dilakukan dengan memanfaatkan hak-hak yang dimiliki oleh anggota DPRD.

Di samping fungsi-fungsi tersebut, ada fungsi penting lainnya yang terlupakan, yakni fungsi melayani masyarakat pemilihnya, atau

dikenal sebagai fungsi *serving constituent*. Menurut Rosenthal (1983), berdasarkan hasil survei terhadap anggota parlemen ada 40 negara bagian di Amerika, secara umum menyatakan bahwa fungsi *serving constituent* ini adalah tugas yang paling penting dan menarik untuk dilakukan oleh seorang anggota perwakilan.

Dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 disebutkan bahwa pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota, memiliki DPRD, yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Terkait dengan eksistensi DPRD Provinsi, dijelaskan di dalam Pasal 96 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa DPRD provinsi mempunyai fungsi:

1. Pembentukan PERDA provinsi.
2. Anggaran.
3. Pengawasan.

Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di Daerah provinsi. Lebih lanjut juga dikatakan bahwa dalam rangka melaksanakan fungsinya, DPRD provinsi menjangking aspirasi masyarakat.

Sementara itu, eksistensi DPRD kabupaten/kota diatur lebih lanjut di dalam pasal 149 UU tentang pemerintahan daerah, bahwa DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi, yaitu :

1. Pembentukan PERDA Kabupaten/Kota.
2. Anggaran.
3. Pengawasan.

Ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di daerah kabupaten/kota. Dan dalam rangka melaksanakan fungsinya, DPRD kabupaten/kota menjangking aspirasi masyarakat.

Makna fungsi representasi ini, secara jelas juga diatur di dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, yang antara lain menjelaskan bahwa klasifikasi DPRD yang menjalankan fungsi representatif, dengan kualifikasi sebagai berikut:

1. DPRD yang aspiratif, dengan kualifikasi:
 - a. Mampu mengagregasi dan mengartikulasikan kepentingan masyarakat pemilih ke dalam implementasi fungsi-fungsi DPRD yang diamanatkan kepada anggota DPRD.
 - b. Membangun komunikasi secara efektif dan dua arah antara anggota DPRD dengan masyarakat pemilih secara berkala.
2. DPRD yang berkualitas
 - a. Memiliki kapasitas sumber daya manusia yang memadai untuk menjalankan tugas pokok, fungsi dan perannya di DPRD.
 - b. Selalu aktif dan berpartisipasi dalam menjalankan tugas dan perannya di masing-masing alat kelengkapan DPRD.
 - c. Secara aktif memberikan kontribusi dan sumbangan pemikiran maupun tenaga dalam setiap proses formulasi kebijakan publik di pemerintahan daerah.
3. DPRD yang bertanggung jawab
 - a. Secara personal maupun kelompok, mampu menyusun dan menyampaikan akuntabilitas personal maupun kelembagaan secara terbuka kepada pemerintah dan masyarakat.
 - b. Menjalankan tugas-tugas pokok, fungsi dan perannya secara aktif sesuai peraturan perundang-undangan.
 - c. Melaporkan secara berkala kinerja yang telah dan akan dicapai, sebagai pertanggungjawaban moral dan politik kepada pemerintah dan masyarakat pemilihnya.

B. Teknik dan Mekanisme Penjaringan Aspirasi Masyarakat

Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 96 dan Pasal 149 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa dalam rangka pelaksanaan fungsi-fungsi DPRD, maka anggota DPRD provinsi maupun kabupaten/kota harus melakukan penjaringan terhadap aspirasi masyarakat.

Penjaringan aspirasi dimaksudkan sebagai instrumen untuk mendapatkan input dan masukan untuk mendorong optimalisasi fungsi pengawasan, pembentukan peraturan daerah maupun pembahasan anggaran (APBD) bersama dengan pemerintah daerah.

Namun dalam praktik yang lebih sering terlihat, DPRD cenderung lebih menempuh cara yang mudah, yaitu mendapatkan data dan informasi dari satuan kerja perangkat daerah (SKPD) terkait. Namun seringkali DPRD kurang memahami bahwa tidak semua informasi dapat diperoleh dari SKPD, bahkan kalaupun SKPD memberikan maka itu biasanya bukanlah data informasi yang *up date* dan terbaru.

Oleh karena itu, penting bagi DPRD untuk mendapatkannya secara langsung dari masyarakat atau sumber-sumber informasi lainnya yang dapat dipertanggungjawabkan. Salah satu langkah yang tepat bagi DPRD untuk mendapatkan data dan informasi yang terpercaya dan bisa dipertanggungjawabkan adalah dengan melakukan penjangkaran terhadap aspirasi masyarakat secara langsung.

Terdapat beberapa mekanisme, metode dan cara yang kerap dilakukan DPRD dalam rangka penjangkaran aspirasi masyarakat, yaitu:

1. Kegiatan Reses

Kegiatan Reses menurut pengertian aslinya adalah masa istirahat atau penghentian suatu sidang pengadilan atau sidang lembaga perwakilan rakyat dan badan sejenisnya. Namun, kegiatan reses lebih dimaknai sebagai kegiatan penjangkaran aspirasi masyarakat oleh DPRD yang dilakukan di luar gedung, atau di masing-masing wilayah pemilihan anggota DPRD terpilih.

Reses atau Masa Reses juga diterjemahkan sebagai masa dimana DPRD melakukan kegiatan di luar masa sidang, terutama di luar gedung DPRD. Misalnya untuk melakukan kunjungan kerja, baik yang dilakukan anggota secara perseorangan maupun secara berkelompok. Masa reses diadakan pada persidangan terakhir dari satu periode keanggotaan DPRD. Masa reses mengikuti masa persidangan, yang dilakukan sebanyak 3 kali dalam setahun atau 14 kali reses dalam periode 5 tahun masa jabatan DPRD.

Asal muasal istilah reses di Indonesia lazim dikenal di DPR-RI, sedang bagi DPRD baru tahun 2004 dengan diterbitkannya PP Nomor 25 Tahun 2004 yang mencantumkan istilah reses. Meski terminologi reses itu adalah masa istirahat, namun selama masa istirahat tersebut para anggota DPRD, tetap melaksanakan tugas-tugasnya sebagai wakil rakyat diluar gedung, menjaring aspirasi masyarakat.

Strategi kegiatan reses antara lain meliputi penetapan bentuk kegiatan reses, penetapan *stakeholder*/masyarakat yang ditargetkan dan menetapkan jaringan sosial politik yang digunakan. Pada dasarnya bentuk-bentuk kegiatan reses dapat berupa:

a. Penjaringan aspirasi melalui tatap muka.

Penjaringan aspirasi dengan tatap muka ini dapat dilakukan secara formal ataupun informal. Beberapa bentuk kegiatan aspirasi formal di antaranya, melalui forum temu reses yang difasilitasi oleh pemerintah kecamatan ataupun kelurahan. Pada bentuk informal dapat dilakukan dengan melakukan pertemuan-pertemuan di basis-basis tempat pertemuan keluarga atau kelompok.

b. Penjaringan aspirasi dapat juga dilakukan melalui non-tatap muka. Beberapa bentuk kegiatan non-tatap muka diantaranya adalah kegiatan *talkshow* di radio komunitas ataupun lokal, penggunaan sosial media internet, bagi daerah dengan tingkat penggunaan internet yang tinggi.

Kunjungan reses anggota DPRD, secara umum dilakukan pada saat masa reses DPRD. Lokasi pengumpulan aspirasi dilakukan di daerah pemilihan masing-masing anggota DPRD. Kunjungan reses ini merupakan kewajiban yang diatur dalam tata tertib DPRD. Kunjungan reses tepat dilakukan untuk tujuan antara lain:

- 1) Memberikan informasi kepada masyarakat mengenai kinerja anggota DPRD maupun kinerja DPRD secara kelembagaan.
- 2) Dalam rangka menggali aspirasi serta masukan dari masyarakat untuk diperjuangkan melalui DPRD.
- 3) Berdiskusi dan mencari kesepakatan dan kesepahaman antara anggota DPRD dengan konstituennya.

Reses merupakan komunikasi dua arah antara DPRD dengan konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala, yang merupakan kewajiban anggota DPRD untuk bertemu dengan konstituennya secara rutin pada setiap masa reses.

Tujuan reses adalah menyerap dan menindaklanjuti aspirasi konstituen dan pengaduan masyarakat guna memberikan pertanggungjawaban moral dan politis kepada konstituen di Dapil sebagai perwujudan perwakilan rakyat dalam pemerintahan.

Secara umum, di tingkat DPRD yang menjadi pelaksana reses adalah Pimpinan dan Anggota DPRD dengan difasilitasi oleh Sekretariat.

Biasanya, untuk DPRD provinsi dan kabupaten/kota, yang menjadi peserta kegiatan reses bisa terdiri dari seluruh elemen masyarakat antara lain: Camat, TNI/Polri, Pimpinan Puskesmas, Dinas Jawatan, Lurah/Kades/Perangkat Desa dan Kepala Dusun, Kelompok Masyarakat, Organisasi Politik, Tokoh Masyarakat/Tokoh Agama, Tokoh Pemuda, LSM, Ormas, Organisasi Kemasyarakatan, Organisasi Kemasyarakatan Pemuda (OKP) dan Majelis Taq'lim.

Dari teknis kegiatannya, kegiatan reses meliputi Rapat Pimpinan dan atau Badan Musyawarah penyusunan jadwal pelaksanaan dan tempat tujuan reses, dengan tahapan-tahapan sebagai berikut:

1. Penjelasan pelaksanaan reses oleh Pimpinan dan Sekretariat DPRD.
2. Pelaksanaan Reses.
3. Rapat Paripurna pelaporan hasil reses.

Pelaksanaan reses dapat dilakukan dengan kelompok daerah pemilihan (dapil) yang terdiri dari beberapa parpol yang ada anggota DPRD pada dapil tersebut dan individu secara mandiri yang dilakukan secara impersonal kepada konstituen pada dapilnya.

Anggota DPRD secara perorangan atau kelompok wajib membuat laporan tertulis atas hasil pelaksanaan tugasnya pada masa reses sebagaimana ketentuan Pasal 64 ayat (6) PP Nomor 16 Tahun 2010, kemudian disampaikan kepada pimpinan DPRD dalam rapat paripurna. Laporan perseorangan dan atau kelompok, dihimpun dan direkapitulasi menjadi laporan per kecamatan. Laporan disampaikan oleh perwakilan kecamatan.

Biaya kegiatan reses didukung pada belanja penunjang kegiatan pada Sekretariat DPRD. Dana yang tersedia pada penunjang kegiatan reses pada prinsipnya adalah untuk dipertanggungjawabkan, bukan hanya untuk dilaksanakan apalagi untuk dihabiskan. Setiap rupiah yang dikeluarkan harus dapat dipertanggungjawabkan yang didukung dengan bukti-bukti pengeluaran yang lengkap dan sah. Pengeluaran biaya hanya dapat digunakan untuk tujuan sebagaimana yang tersedia dalam anggaran Sekretariat DPRD. Di luar hal tersebut dapat dikategorikan menyalahi anggaran.

2. *Polling* Pendapat

Polling tidak harus diartikan dalam pengertian survei besar dengan metodologi statistik yang rumit. *Polling* dapat dilakukan secara sederhana, dengan mengajukan beberapa pertanyaan sederhana yang diajukan pada konstituen secara acak di daerah yang akan dikunjungi. Keuntungan dari model penjaringan isu ini adalah mendapatkan informasi secara langsung dari individu konstituen tanpa adanya distorsi yang kemungkinan terjadi pada metode-metode lainnya.

Metode ini memerlukan sumber daya yang relatif besar, dengan melibatkan banyak orang. Hal ini merupakan sisi minus yang perlu dipertimbangkan secara cermat, namun di sisi lain dapat dipandang positif, jika proses pelaksanaannya dijadikan strategi pemberdayaan kader-kader partai atau jejaring pribadi.

3. Audiensi dengan Kelompok Masyarakat

Audiensi dengan kelompok masyarakat dilakukan melalui inisiatif masyarakat dan DPRD. Biasanya hal ini bersifat insidental dan tidak terencana. Salah satu contohnya adalah unjuk rasa oleh masyarakat, kunjungan masyarakat langsung ke DPRD dan sebagainya. Audiensi dengan kelompok masyarakat, dapat dilakukan secara perorangan maupun berkelompok.

Audiensi dengan kelompok masyarakat dilakukan dengan tujuan:

- a. Menampung aspirasi dari masyarakat terhadap suatu permasalahan,
- b. Memberikan informasi mengenai solusi atas permasalahan setelah dikaitkan dengan peran DPRD,
- c. Membuat kesepakatan antara masyarakat dengan DPRD terhadap suatu permasalahan untuk ditindaklanjuti melalui fungsi DPRD.

4. Rapat Dengar Pendapat

Rapat dengar pendapat dapat dilakukan melalui inisiatif DPRD maupun kelompok masyarakat. Biasanya bersifat formal dan terencana, misalnya dengan mengundang masyarakat atau masyarakat mengirimkan permohonan terlebih dahulu. Penentuan kelompok masyarakat dilakukan secara terbatas oleh anggota dan sekretariat DPRD. Rapat dengar pendapat ini dilakukan untuk tujuan:

- a. Memberikan informasi kepada kelompok masyarakat mengenai suatu hal. Dapat berupa Rancangan PERDA (Ran-PERDA) maupun pengawasan terhadap pemerintahan.
- b. Menggali informasi mengenai topik yang sedang dibahas.
- c. Bertukar pikiran mengenai topik yang sedang dibahas.
- d. DPRD berperan sebagai fasilitator komunikasi antara masyarakat dengan pemerintah daerah.

Rapat dengar pendapat ini dapat dilakukan secara perorangan maupun kelompok. Rapat dengan pendapat dengan pelibatan konstituen, selain memperhatikan situasi dan kondisi di masing-masing daerah, juga baiknya mempertimbangkan sumber daya yang dimiliki baik DPRD, Sekretariat DPRD, Pemerintah, maupun masyarakat. Contohnya, penggunaan *website* di beberapa daerah bisa sangat efektif dalam menjangkau aspirasi. Namun, untuk daerah-daerah dengan sarana komunikasi yang terbatas, akses internet bisa sangat terbatas, maka penggunaan *website* relatif sulit diterapkan.

5. Forum Informal

Forum informal adalah salah bentuk penjangkauan aspirasi masyarakat oleh DPRD, di luar kedudukan, tugas dan fungsi DPRD sebagai wakil masyarakat. Forum ini melibatkan berbagai pemangku kepentingan, termasuk DPRD sebagai pemangku kepentingan yang memiliki kedudukan sama dengan pemangku kepentingan lainnya di luar tugas-tugas pemerintahan di daerah.

Forum informal dapat diinisiasi oleh anggota DPRD maupun kelompok masyarakat. Pendekatan forum informal, di beberapa daerah sangat efektif dalam menjangkau aspirasi dari masyarakat karena menggunakan pendekatan kebudayaan, kekeluargaan dan adat istiadat, maupun pendekatan dengan keagamaan. Forum ini dapat berupa diskusi informal, panggung budaya, acara keagamaan dan sebagainya. Forum informal dilakukan untuk tujuan:

- a. Memberikan informasi mengenai kinerja DPRD baik secara perorangan maupun kelembagaan.
- b. Memberikan informasi mengenai topik-topik penting yang berhubungan langsung dengan masyarakat.

Forum informal dapat dilakukan secara perorangan maupun kelompok. Terkadang pertemuan rutin secara langsung antara DPRD dengan masyarakat sulit untuk dilakukan. Namun, di sisi lain, ada kebutuhan masyarakat untuk menyampaikan aspirasi dan mengetahui pandangan serta sikap DPRD terhadap suatu permasalahan aktual yang berkembang di masyarakat. Untuk itu, pelibatan konstituen melalui saluran alternatif kerap diperlukan.

6. Publikasi di Media Cetak

Penjaringan aspirasi masyarakat oleh DPRD juga biasa dilakukan melalui publikasi di media massa, publikasi di media cetak dilakukan dengan mempertimbangkan ada atau tidaknya media cetak di daerah tersebut. Selain itu, perlu mempertimbangkan sisi minat membaca masyarakat. Hal ini akan lebih efektif apabila ada kerjasama formal antara DPRD maupun pemerintah daerah dengan media cetak. Publikasi di media cetak dilakukan dengan tujuan, misalnya:

- a. Memberikan informasi mengenai program yang sedang berlangsung.
- b. Memberikan informasi mengenai kinerja anggota DPRD.
- c. Memberikan informasi mengenai RAPBD maupun APBD.
- d. Memberikan informasi mengenai RanPERDA maupun PERDA.

Alternatif lain dalam proses penjaringan aspirasi masyarakat, yang tidak memerlukan sumber daya yang banyak, adalah melakukan temu muka dengan aktivis LSM atau aktor-aktor kunci masyarakat. Kegiatan ini dapat dilakukan secara langsung oleh anggota dewan. Pertemuan yang dilakukan dapat berupa format pertemuan informal, namun dengan tetap melakukan proses pendokumentasian/pencatatan yang baik terhadap aspirasi yang masuk.

BAB V

Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD

Pelaksanaan pengawasan DPRD terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, umumnya belum memuaskan banyak pihak, baik yang secara langsung maupun tidak langsung terlibat di dalamnya. Banyak keluhan yang dikemukakan oleh anggota-anggota DPRD berkenaan dengan permasalahan ini antara lain seperti tidak terbukanya pemerintah daerah dalam mengungkapkan hasil-hasil pengawasan khususnya yang dilakukan oleh aparatur pengawasan daerah, sulitnya memperoleh data tentang pelaksanaan PERDA oleh SKPD, tidak dilibatkannya DPRD dalam penyusunan awal rencana APBD khususnya dalam kaitan penetapan kebijakan umum anggaran dan lain-lain permasalahan yang dijumpai berkenaan dengan kinerja pemerintah daerah.

Terkait dengan permasalahan di atas, di pihak DPRD sendiri dalam melaksanakan fungsi pengawasannya, juga dijumpai beberapa isu yang

dapat disimpulkan bahwa DPRD belum optimal dalam pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, antara lain:

A. Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan DPRD Belum Optimal

Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD diharapkan dapat mendorong pihak pemerintah daerah agar PERDA yang sudah ada dapat diimplementasikan secara konsisten dan berkelanjutan supaya tercipta tertib hukum dan kepastian hukum, sehingga dapat memberikan manfaat besar bagi masyarakat.

Sebagai pemilik kedaulatan, masyarakat memiliki hak untuk melakukan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh karena itu, harus dilakukan optimalisasi saluran pengawasan masyarakat baik melalui wakilnya di DPRD maupun melalui media, seperti media cetak dan elektronik, kotak pos, pesan singkat (*short message services*), lembaga swadaya masyarakat (LSM) atau lainnya.

Namun demikian, penyaluran pengawasan masyarakat sampai saat ini belum terlaksana dengan optimal. Saluran melalui para wakilnya tidak mampu masuk dan menembus gedung parlemen. Sementara kegeraman masyarakat untuk langsung menyuarakan haknya ke pemerintahan daerah masih belum muncul karena takut atau apatis. Belenggu otoriterisme negara pada periode yang lalu masih menghantui masyarakat untuk menyampaikan informasi yang benar. Keselamatan masyarakat yang memberikan pengaduan justru terancam. Undang-undang perlindungan saksi sampai saat ini masih sekedar wacana dan belum terealisasi.

Hak masyarakat untuk mengawasi belum sepenuhnya diberikan atau dijamin oleh negara, sementara DPRD sebagai wakil rakyat, belum optimal mengoordinasikan serta menyalurkan hak-hak pengawasan masyarakat. Masyarakat masih diperlakukan sebagai obyek pembangunan daripada subyek pembangunan. Tidaklah mengherankan jika ketidakpuasan masyarakat sering diwujudkan dalam bentuk demonstrasi atau tindak kekerasan yang cenderung anarkis dan tidak menyelesaikan permasalahan.

Penyaluran ketidakpuasan yang demikian, ternyata tidaklah memberikan hasil yang positif, bahkan berakibat buruk bagi masyarakat. Insiden penangkapan, penembakan dan pembunuhan para tokoh dan aktivis yang selama ini vokal masih dapat jumpai.

Penyaluran dan partisipasi pengawasan masyarakat sampai saat ini belum terlaksana dengan optimal lebih disebabkan oleh belum adanya mekanisme penyampaian informasi serta prosedur tindak lanjut yang baku untuk informasi pengawasan tersebut.

Belum optimalnya upaya membangun mekanisme dan prosedur tindak lanjut yang baku dari hasil pengawasan, mengakibatkan minimnya informasi masyarakat yang dihasilkan dan benar-benar bisa dijadikan sarana untuk membantu DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasan.

Hal tersebut mengakibatkan tidak adanya jaminan bahwa aspirasi dan informasi pengawasan yang disampaikan kepada DPRD itu akan ditelaah. Hal ini pada akhirnya juga dapat menurunkan keinginan rakyat untuk turut berpartisipasi dalam fungsi pengawasan.

Ada beberapa alasan mendasar mengapa partisipasi rakyat atau publik diperlukan dalam pelaksanaan pengawasan yaitu:

1. Rakyat memiliki hak untuk dilibatkan, karena di satu sisi, rakyat adalah penerima manfaat utama penyelenggaraan pemerintahan dan di sisi lain rakyat juga dapat terkena dampak negatifnya.
2. Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD mungkin secara substantif lengkap, tetapi dengan melibatkan masyarakat, pengawasan akan mempunyai dimensi sosial dan budaya yang lebih lengkap. Dengan kata lain, efektivitas kegiatan pengawasan tidak hanya ditentukan oleh kebenaran, melainkan juga tingkat penerimaan masyarakat.

B. Belum Tersusunnya Agenda Pengawasan DPRD

Dalam menjalankan fungsi pengawasan, seyogyanya DPRD memiliki rencana atau agenda pengawasan meliputi apa, siapa yang akan diawasi, mengapa harus diawasi serta kapan dan bagaimana pengawasan tersebut dilakukan. Para wakil rakyat belum memandang pengawasan sebagai proses manajerial yang memerlukan langkah-langkah perencanaan,

pengorganisasian, pelaksanaan dan pengendalian. Pengawasan tidak sesuai dengan ruang lingkup Pengawasan DPRD, tidak terprogram.

C. Arti Penting Pengawasan DPRD

Pengawasan adalah salah satu fungsi DPRD, selain fungsi pembentukan PERDA dan anggaran. Pengawasan DPRD ditujukan agar penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan dokumen perencanaan yang telah disepakati dalam RPJPD dan RPJMD, serta ketentuan peraturan perundang-undangan. Secara sederhana, pengawasan DPRD juga dapat dipahami sebagai kegiatan pengamatan dan evaluasi. Namun, dalam pengawasan sebagai fungsi dari DPRD, ada kompleksitas dan berkaitan dengan pelaksanaan suatu kewenangan, sehingga perlu memperhatikan sistem yang berjalan dan ketentuan perundang-undangan yang ada.

Pengawasan DPRD terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah antara lain dimaksudkan untuk mengembangkan sistem berdemokrasi, menjamin keterwakilan rakyat melalui DPRD. Membangun mekanisme *checks and balances* antara DPRD dengan pemerintah daerah. Berperan memberikan umpan balik (*feed back*) kepada pemerintah daerah, berupa informasi dan data untuk mencegah dan perbaikan penyelenggaraan pemerintahan daerah serta untuk mewujudkan keadilan dan tercapainya kesejahteraan masyarakat.

Dari terminologi umum, pengawasan juga seringkali dimaknai sebagai suatu proses pengukuran kinerja dan pengambilan tindakan untuk menjamin agar hasil (*output and outcomes*) sesuai dengan yang diinginkan, serta untuk menjamin segala sesuatu berjalan sebagaimana mestinya sesuai dengan standar yang ditetapkan (*on the right track*).

Dalam perspektif normatif penyelenggaraan pemerintahan daerah, pengaturan tentang pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPRD diatur di dalam:

1. Pasal 23E Perubahan Ketiga Undang-undang Dasar 1945.
2. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang terakhir diubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

3. Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
4. Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD.
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan BPK.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik sejatinya harus diikuti dengan pelayanan publik yang berkualitas, melalui formulasi berbagai kebijakan pembangunan daerah yang memihak kepada masyarakat. Dalam konteks inilah fungsi pengawasan DPRD menjadi sangat penting dan menjadi *stakeholder* utama dalam penyediaan pelayanan publik di daerah.

Secara umum, pada amandemen kedua UUD 1945 yang mempertegas kedudukan DPRD dalam sistem pemerintahan daerah, maupun sesudahnya, telah mulai terlihat adanya perbaikan peran dan fungsi pengawasan DPRD provinsi dan kabupaten/kota. Bahkan, ketika diberlakukannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, implementasi fungsi pengawasan DPRD mencapai titik yang memberi ruang secara luas kepada DPRD untuk memberhentikan KDH, bila LKPJ KDH dinyatakan tidak dapat diterima oleh DPRD. Akibatnya, guncangan hubungan antara DPRD dan KDH demikian keras.

D. Identifikasi Permasalahan Pelaksanaan Fungsi Pengawasan

Sebagai salah satu fungsi yang notabene hanya dilakukan secara otonom oleh DPRD, berbeda dengan fungsi pembentukan PERDA dan pembahasan anggaran, yang dilaksanakan secara bersama-sama dengan pemerintah daerah, maka fungsi pengawasan dihadapkan pada permasalahan yang cukup kompleks.

Permasalahan yang paling tampak secara umum pada anggota DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan antara lain adalah masih rendahnya pemahaman anggota DPRD terhadap arti dari fungsi

pengawasan yang harus mereka lakukan. Hal ini, dapat dipahami berkorelasi dengan sistem dan mekanisme rekrutmen anggota DPRD.

Permasalahan lain adalah kualitas dukungan Sekretariat DPRD terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi DPRD, kapasitas dukungan pembiayaan dan tim ahli yang tidak memadai, serta problematika keragaman ideologi dan kepentingan partai politik yang ada di masing-masing DPRD, yang akhirnya berdampak jelas terhadap kualitas pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD.

Secara umum permasalahan pelaksanaan fungsi pengawasan adalah:

1. Minimnya Pemahaman Anggota DPRD terhadap Arti Pengawasan

Sebagaimana ditegaskan di dalam pasal 147 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa DPRD provinsi/kabupaten/ kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Persyaratan pendidikan bagi calon anggota DPRD, adalah sekurang-kurangnya memiliki ijazah SLTA/ sederajat. Tidak ada syarat kualifikasi kompetensi yang diharuskan dalam persyaratan ini, akibatnya siapa saja yang memiliki ijazah SLTA/ sederajat dapat menjadi calon anggota DPRD.

Longgarnya kualifikasi persyaratan yang dibuat untuk menjadi calon seorang anggota DPRD, diduga menjadi salah satu penyebab banyaknya anggota DPRD dengan pemahaman yang terbatas tentang tugas pokok dan fungsi mereka, termasuk fungsi pengawasan.

Untuk memahami secara lebih luas terkait implementasi fungsi pengawasan DPRD ini, kiranya juga perlu dipelajari dinamika perkembangan pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD dari waktu ke waktu, setidaknya dapat dilihat dari gambaran periodisasi sebagai berikut:

- a. Gambaran umum tentang bagaimana peran dan fungsi pengawasan DPRD yang memiliki masa bhakti tahun 1966 hingga tahun 1998, dapat diidentifikasi dari beberapa hal berikut:
 - 1) Fungsi pengawasan DPRD secara umum tidak berjalan optimal, karena DPRD ditempatkan hanya sekedar menyetujui konsep yang diajukan pemerintah daerah karena kapasitas dan kewenangannya terbatas dalam mengawasi kebijakan pemerintah daerah.

- 2) Rendahnya dukungan sumber daya manusia, pembiayaan dan asistensi dari tim ahli, menyebabkan keterbatasan anggota DPRD dalam melakukan analisa secara independen atau untuk meminta masukan dari masyarakat.
 - 3) Rendahnya interaksi antara DPRD dengan konstituennya, menyebabkan kemampuan anggota DPRD untuk memastikan bahwa pelaksanaan program, pelayanan dan anggaran pemerintah daerah telah mencerminkan prioritas konstituen, juga menjadi relatif rendah.
 - 4) Lemahnya pengawasan DPRD di era ini, juga disebabkan Pemilihan umum yang telah direayasa secara saksama untuk memilih anggota DPRD yang loyal pada rezim yang berkuasa.
- b. Sementara itu, peran dan fungsi pengawasan DPRD pasca era reformasi, dapat digambarkan sebagai berikut:
- 1) Secara umum, rata-rata tingkat pendidikan anggota DPRD saat ini lebih baik dibandingkan anggota DPRD pada masa sebelumnya, seiring dengan meningkatnya rata-rata tingkat pendidikan masyarakat secara umum.
 - 2) Melalui beberapa kali perubahan regulasi, anggota DPRD diberikan ruang yang lebih luas, sehingga diharapkan dapat secara aktif terlibat dalam penyusunan PERDA, tidak hanya sekedar menyetujui draf yang dipersiapkan oleh pemerintah daerah dan memainkan peran penting dalam proses penganggaran daerah.
 - 3) Saat ini terdapat pengaturan dimana pemerintah daerah harus berkonsultasi dengan DPRD mengenai keputusan-keputusan kebijakan yang penting dan strategis bagi daerah. Di samping itu, DPRD secara juga aktif dapat mengambil bagian dalam perencanaan untuk pengembangan ekonomi di daerah.
 - 4) Dari sisi proses rekrutmen, melalui pemilihan umum yang jujur dan adil, anggota DPRD sekarang ini lebih representatif, sehingga menghadirkan harapan untuk melakukan pengawasan lebih optimal terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.
 - 5) Anggota DPRD diberikan hak untuk melaksanakan pendalaman tugas melalui bimbingan teknis maksimal 6-8 kali selama satu tahun. Ini adalah peluang bagi anggota DPRD untuk lebih memperkuat pemahamannya tentang fungsi pengawasan.

- 6) Di dalam pasal 204 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, disebutkan bahwa anggota DPRD dapat merekrut tim ahli dan kelompok pakar untuk memberikan asistensi kepada mereka dalam menjalankan fungsi pengawasan yang lebih baik.

2. Peran dan Kontribusi Sekretariat DPRD

Agar pelaksanaan fungsi-fungsi DPRD dapat berjalan secara optimal, kepada DPRD disediakan sistem pendukung. Bentuk-bentuk peran dan kontribusi sekretariat DPRD dalam memberikan dukungan kepada DPRD antara lain adalah dukungan dalam menyelenggarakan administrasi kesekretariatan DPRD dalam menyelenggarakan administrasi keuangan DPRD, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD serta menyediakan dan mengoordinasikan kelompok pakar dan tim ahli.

Di dalam pasal 201 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD provinsi, dibentuk sekretariat DPRD provinsi. Sementara itu, dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenang DPRD provinsi, dibentuk kelompok pakar atau tim ahli.

Dalam pasal berikutnya ditegaskan bahwa susunan organisasi dan tata kerja sekretariat DPRD provinsi sebagaimana ditetapkan dengan PERDA Provinsi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sekretariat DPRD provinsi dipimpin oleh seorang sekretaris DPRD provinsi berasal dari PNS yang diangkat dan diberhentikan dengan keputusan gubernur atas persetujuan pimpinan DPRD provinsi setelah berkonsultasi dengan pimpinan fraksi.

Sementara itu, terkait dengan keberadaan kelompok pakar dan tim ahli di DPRD provinsi, juga ditegaskan bahwa kelompok diangkat dan diberhentikan dengan keputusan sekretaris DPRD provinsi sesuai dengan kebutuhan atas usul anggota, pimpinan fraksi dan pimpinan alat kelengkapan DPRD. Para kelompok pakar atau tim ahli tersebut, bekerja sesuai dengan pengelompokan tugas dan wewenang DPRD provinsi yang tercermin dalam alat kelengkapan DPRD provinsi.

Untuk DPRD tingkat provinsi, kedua unsur pendukung tersebut (Sekretariat DPRD dan Kelompok Pakar/Tim Ahli) merupakan sistem pendukung resmi yang diatur peraturan perundang-undangan. Namun di samping itu, juga sangat terbuka bagi DPRD provinsi untuk

mendapatkan dukungan melalui interaksi yang efektif oleh masing-masing alat kelengkapan DPRD dengan pemerintah daerah.

Demikian pula halnya untuk DPRD kabupaten/kota. Di dalam pasal 204 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 ditegaskan bahwa untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD kabupaten/kota, dibentuk sekretariat DPRD kabupaten/kota. Sedangkan dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenang DPRD kabupaten/kota, dibentuk kelompok pakar atau tim ahli.

Susunan organisasi dan tata kerja sekretariat DPRD kabupaten/kota ditetapkan dengan PERDA kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sekretariat DPRD kabupaten/kota dipimpin oleh seorang sekretaris DPRD kabupaten/kota yang diangkat dan diberhentikan dengan keputusan bupati/walikota atas persetujuan pimpinan DPRD kabupaten/kota. Sekretaris DPRD kabupaten/kota dan pegawai sekretariat DPRD kabupaten/kota berasal dari PNS.

Sementara itu, terkait dengan keberadaan kelompok pakar atau tim ahli di DPRD kabupaten/kota, diangkat dan diberhentikan dengan keputusan sekretaris DPRD kabupaten/kota sesuai dengan kebutuhan atas usul anggota dan kemampuan daerah kabupaten/kota. Kelompok pakar atau tim ahli bekerja sesuai dengan pengelompokan tugas dan wewenang DPRD kabupaten/kota yang tercermin dalam alat kelengkapan DPRD kabupaten/kota.

Dari dukungan regulasi di atas, dapat dipahami bahwa peran dan kontribusi sekretariat DPRD untuk mendukung DPRD amatlah penting. Dapat dikatakan bahwa sekretariat DPRD sesungguhnya memegang peranan penting dalam memperkuat DPRD sebagai bagian utama dalam pilar demokrasi. Kerja sekretariat DPRD tidak mesti hanya dimaknai sebatas teknis fasilitasi kelancaran aktivitas wakil rakyat di dewan, melainkan menjadi bagian dari kontribusi perkuatan demokrasi di tanah air. Keberhasilan sekretariat DPRD dalam memberikan dukungan kelancaran pelaksanaan tugas-tugas DPRD, sesungguhnya menyelamatkan citra wakil rakyat di mata masyarakat dan konstituen.

3. Kapasitas, Pembiayaan dan Tim Ahli

Selain hal di atas kapasitas, pembiayaan dan tim ahli adalah sebagai berikut:

- a. Secara umum kapasitas anggota DPRD untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan PERDA dan peraturan KDH, pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. dan pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, masih relatif terbatas.

Latar belakang pendidikan dan pekerjaan sebagian anggota DPRD yang tidak bersentuhan dengan teknis-teknis pengawasan di bidang publik, menyebabkan banyak di antara anggota DPRD yang terjebak pada pengawasan teknis, yang bukan domain mereka.

Sudah dijelaskan di atas, bahwa masalah kompetensi ini berkorelasi kuat dengan sistem, mekanisme dan kualitas rekrutmen yang dilakukan terhadap calon-calon anggota DPRD di masa Pemilu. Bila hal ini tidak dibenahi secara komprehensif, maka persoalan kapasitas masih akan menjadi kendala bagi optimalisasi fungsi-fungsi DPRD di masa depan.

- b. Keluhan yang paling sering disampaikan oleh DPRD dalam berbagai pertemuan terkait kinerja mereka adalah, pembiayaan dan alokasi dana yang tidak memadai untuk mendukung pelaksanaan fungsi-fungsi DPRD. Alasan utama karena pembiayaan untuk DPRD ditempatkan dalam sistem dukungan pembiayaan yang dilaksanakan oleh Sekretariat DPRD.

Banyak di antara anggota DPRD yang menyatakan bahwa mereka tidak leluasa dengan sistem seperti ini, karena seolah-olah peran Sekretariat DPRD lebih dominan dalam pengaturan keuangan DPRD, yang seringkali dengan argumen-argumen regulasi dianggap menghalangi apa yang diharapkan oleh anggota DPRD.

Persoalan seperti ini muncul sebagai konsekuensi dari keberadaan UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang notabene memberikan otoritas penguasaan anggaran di daerah kepada gubernur untuk pemerintahan provinsi, serta kepada bupati/walikota untuk pemerintahan kabupaten/kota. Otoritas tersebut, selanjutnya didelegasikan oleh KDH kepada Sekretaris Daerah ataupun pimpinan-pimpinan SKPD.

Pendelegasian otorisasi pengelolaan keuangan daerah tidak pernah diatur untuk diberikan kepada DPRD. Konsekuensinya, merujuk pada ketentuan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, bahwa untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD provinsi,

dibentuk sekretariat DPRD. Dukungan kelancaran tersebut termasuk di dalamnya dukungan dalam hal pembiayaan program dan kegiatan yang menjadi tugas pokok dan fungsi DPRD.

Sebagaimana mekanisme pelaksanaan APBD, setiap SKPD harus menyusun perencanaan anggaran sesuai dengan rencana strategis masing-masing, yang selanjutnya akan menjadi dasar bagi perencanaan anggaran masing-masing SKPD.

Untuk konteks sekretaris DPRD, memang ada yang sedikit unik. Oleh karena Sekretariat DPRD bertugas untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas-tugas DPRD, maka alokasi program dan kegiatan yang ada di Sekretariat DPRD harusnya mencerminkan kebutuhan semua alat-alat kelengkapan yang ada di DPRD, baik dalam skala tahunan maupun lima tahunan.

Ironisnya, masih sangat banyak lembaga DPRD provinsi dan kabupaten/kota bersama-sama dengan alat kelengkapannya tidak terbiasa merencanakan program dan kegiatan sebagai ujung tombak implementasi fungsi-fungsi DPRD dalam skala tahunan maupun skala lima tahunan.

Bilamana DPRD beserta alat-alat kelengkapan tidak memiliki perencanaan yang jelas tentang bagaimana kebutuhan dana dan sarana-prasarana yang dibutuhkan untuk membantu kelancaran pelaksanaan fungsi pengawasan, pembentukan PERDA, maupun fungsi pembahasan anggaran, maka Sekretariat DPRD akan sulit membaca kebutuhan anggaran DPRDnya. Inilah yang menjadi polemik selama ini, ketika komunikasi antara DPRD dan Sekretariat DPRD tidak terbangun secara baik dan berkelanjutan, maka dapat dipastikan bahwa kebutuhan alokasi pembiayaan untuk kebutuhan DPRD tidak akan terpenuhi. Apalagi sistem perencanaan anggaran nasional ataupun daerah yang mensyaratkan harus adanya perencanaan setahun sebelum anggaran tahun berjalan akan disahkan.

4. Konsistensi Pelaksanaan Tindak Lanjut Hasil Pengawasan

Sesuai dengan ketentuan pasal 147 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, bahwa DPRD kabupaten/kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum.

Artinya, dapat dikatakan bahwa kehadiran seseorang menjadi anggota DPRD, haruslah menjadi anggota partai politik, untuk selanjutnya ditugaskan di DPRD menjalankan pemerintahan daerah bersama-sama dengan KDH dan perangkat daerah.

Sebagai hasil penugasan partai politik, maka di DPRD akan hadir beragam anggota partai politik dengan ideologi dan kepentingan yang tentunya pasti berbeda-beda pula. Perbedaan yang demikian nyata dalam DPRD, juga berdampak terhadap kinerja anggota DPRD dalam melaksanakan fungsi-fungsi yang diamanatkan negara.

Perbedaan cara pandang dan kepentingan yang seringkali tajam di antara sesama anggota DPRD, juga berpengaruh terhadap konsistensi mereka dalam menyikapi berbagai permasalahan dan isu yang ada di DPRD, termasuk di dalamnya terhadap tindak lanjut hasil pengawasan yang telah mereka lakukan terhadap PERDA, peraturan KDH, perundang-undang yang terkait pelaksanaan pemerintahan daerah dan hasil tindak lanjut BPK.

Realita seperti ini adalah beberapa kelemahan yang dihadapi oleh DPRD dalam menjalankan tugas-tugas representasi konstituen dan masyarakat, serta mengimplementasikan fungsi pengawasannya.

BAB VI

Pengawasan Pelaksanaan PERDA dan Peraturan KDH

A. Tinjauan Umum Peraturan Daerah

Dalam rangka melaksanakan urusan-urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, KDH dan DPRD selaku penyelenggara pemerintahan daerah membuat PERDA sebagai dasar hukum bagi daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari daerah.

PERDA yang dibuat oleh daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi daerah yang bersangkutan. Walaupun demikian PERDA yang ditetapkan oleh daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan.

Di samping itu, PERDA sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan PERDA. Untuk itu, dibutuhkan pengawasan yang intensif agar PERDA yang sudah dibentuk bersama, dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

Sebagai salah satu penyelenggara pemerintahan daerah, fungsi pengawasan pelaksanaan PERDA dilakukan oleh DPRD. Bentuk pengawasan yang dilakukan oleh DPRD adalah pengawasan terhadap pelaksanaan PERDA dan peraturan KDH. Keduanya adalah produk hukum daerah yang dibentuk untuk mendukung pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di provinsi dan kabupaten/kota.

PERDA disusun oleh DPRD dengan persetujuan bersama KDH. Suatu PERDA, memuat materi muatan terkait dengan beberapa hal sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
2. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
3. Materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

PERDA haruslah dibentuk dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pembentukan PERDA memiliki beberapa tahapan penting, dimana masing-masing tahapan saling berkaitan dengan tahapan lainnya, yaitu mencakup tahapan sebagai berikut:

1. Tahap perencanaan,
2. Tahap penyusunan,
3. Tahap pembahasan,
4. Tahap penetapan dan
5. Tahap pengundangan.

Semua tahapan tersebut harus dilaksanakan dengan berpedoman pada Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pedoman Penyusunan Produk Hukum serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dan ketentuan peraturan perundang-undangan terkait lainnya.

Pembentukan produk hukum daerah, seperti PERDA haruslah melibatkan masyarakat. UU Nomor 23 Tahun 2014 memberikan ruang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk berhak memberikan masukan, baik secara lisan dan/atau tertulis, yang dilakukan secara efektif dan efisien.

PERDA merupakan produk hukum daerah yang dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan PERDA seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. PERDA dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah dan dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain sanksi pembebanan tersebut, sebuah PERDA juga dapat memuat ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif. Sanksi administratif tersebut, berupa:

1. Teguran lisan.
2. Teguran tertulis.
3. Penghentian sementara kegiatan.
4. Penghentian tetap kegiatan.
5. Pencabutan sementara izin.
6. Pencabutan tetap izin.
7. Denda administratif.
8. Sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

B. Produk Hukum Daerah Sering Bertentangan dengan Peraturan Di atasnya

Produk hukum yang dihasilkan oleh pemerintah daerah dibuat dalam upaya melaksanakan berbagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, karenanya tidak boleh bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi. Namun, dalam kenyataannya selama pelaksanaan otonomi daerah banyak sekali PERDA yang bertentangan dengan

peraturan yang lebih tinggi dan bertentangan dengan kepentingan umum. Banyak PERDA yang kemudian terpaksa dibatalkan oleh pemerintah, karena dinilai menghambat investasi dan pertumbuhan ekonomi daerah. Lebih dari itu, banyak kelompok dalam masyarakat yang mengeluh dan merasa dirugikan oleh munculnya berbagai PERDA yang dinilai tidak berwawasan kebangsaan.

Berbagai masalah lain tersebut terjadi karena pembentukan PERDA, sering tidak melibatkan pemangku kepentingan. Hal tersebut menunjukkan proses pembuatan PERDA yang cenderung sangat elitis dan karenanya, PERDA sering kurang mampu menjawab berbagai persoalan dan kebutuhan masyarakat. Keterlibatan masyarakat dalam proses pembuatan PERDA sering hanya dijadikan sebagai formalitas dan tidak substantif.

Berbagai kelompok kepentingan sering mengeluh karena banyak masukan dan pemikiran yang disampaikan dalam *publik hearing* di DPRD tidak diakomodasi tanpa alasan yang jelas. Akibatnya, ketika PERDA tersebut ditetapkan banyak protes dan resistensi muncul dari berbagai kelompok masyarakat. Masalah lain adalah kecenderungan PERDA dibuat untuk mencapai tujuan yang sempit dan jangka pendek. Banyak PERDA terkait dengan pajak dan retribusi yang dibuat oleh daerah cenderung memperburuk iklim investasi, karena tidak ramah terhadap investasi dan menciptakan ekonomi biaya tinggi. Dalam menyikapi PERDA seperti ini pemerintah daerah sebenarnya telah memiliki pengaturan tentang kewenangan pemerintah untuk membatalkan PERDA yang dinilai bertentangan dengan kepentingan umum dan bertentangan dengan perundangan yang lebih tinggi.

C. Penanganan Produk Hukum yang Bermasalah

Banyak penelitian yang menunjukkan tentang produk hukum berupa PERDA yang bermasalah. Hal tersebut disebabkan oleh keterbatasan dalam memahami kedudukan produk hukum daerah, terlalu berorientasi pada kepentingan yang sempit dan berjangka pendek. Konflik antar susunan pemerintahan sering terjadi karena PERDA dan peraturan KDH bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Bahkan, tidak jarang kasus pertentangan antar produk hukum daerah dengan

produk hukum yang lebih tinggi ini menyeret pejabat daerah ke pengadilan. Kontroversi juga banyak terjadi di daerah sebagai akibat dari ketidakpuasan pemangku kepentingan di daerah terhadap PERDA. Demonstrasi dan protes dari berbagai kelompok kepentingan di daerah yang menuntut pencabutan PERDA dan peraturan KDH sering terjadi di banyak daerah.

Dalam mengatasi persoalan yang muncul terkait dengan PERDA yang dinilai merugikan kepentingan umum atau bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi, ada dua pilihan yang tersedia yaitu: *executive review* atau *judicial review*.

Argumentasi dari pilihan yang pertama adalah bahwa dalam negara kesatuan, pemerintah daerah memperoleh kewenangan sebagai akibat dari penyerahan kewenangan yang diberikan oleh presiden sebagai kepala pemerintahan. Karena itu pemerintah berhak menilai apakah sebuah daerah otonom telah menggunakan kewenangan yang diberikannya sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam UU.

Sedangkan argumentasi dari pilihan kedua adalah bahwa PERDA adalah produk hukum yang dikeluarkan oleh lembaga pembentukan produk hukum daerah, karenanya tidak dapat dibatalkan dengan mudah oleh pemerintah. Walaupun daerah menerima pelimpahan kewenangan dari pemerintah mereka dapat juga melakukan *judicial review*, jika keberatan terhadap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah yang membatalkan PERDA yang dibentuknya.

Perdebatan tentang bentuk pengawasan terhadap PERDA tentu menambah kerumitan dari masalah yang dihadapi sekarang ini dalam pembentukannya. Pengalaman selama ini dengan menerapkan *executive review* pemerintah masih kesulitan mengendalikan pembentukan peraturan yang dinilai merugikan kepentingan umum. Persoalan menjadi semakin rumit dan kompleks karena jumlah PERDA yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau bertentangan dengan kepentingan umum tiap tahunnya dapat berjumlah ribuan.

Sebagai ilustrasi, pada tahun 2014 Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Daerah telah mengevaluasi lebih dari 7200 peraturan dan rencana PERDA dan merekomendasi 2000 PERDA tentang pajak dan retribusi untuk dicabut karena merugikan kepentingan umum atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Kementerian Dalam Negeri, dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2015 telah membatalkan 506 PERDA dan menilai 393 PERDA lainnya sebagai layak dibatalkan.

Melihat banyaknya kasus penerbitan PERDA yang dinilai melanggar kepentingan umum maka pengaturan pencabutan PERDA yang bermasalah perlu dibuat lebih sederhana, efisien dan tanpa mengurangi hak-hak daerah untuk membuat produk hukum yang dibutuhkan untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah.

Untuk mencegah agar PERDA dan peraturan KDH tidak bertentangan dengan peraturan dan perundangan yang lebih tinggi maka pemberdayaan pemerintahan daerah melalui peningkatan kapasitas pembentukan PERDA perlu dilakukan. Peningkatan kapasitas teknis pemerintahan daerah dalam memahami materi kewenangan yang dimilikinya (*rationae materie*), wilayah wewenangnya (*rationae locus*), tenggang waktu kewenangannya (*rationae temporis*) dan prosedur pembentukannya.

Sebagaimana ditemukan dalam berbagai penelitian, KDH dan anggota DPRD yang berwenang untuk secara bersama-sama membentuk PERDA sering tidak memahami berbagai masalah teknis dalam pembentukan PERDA dan peraturan KDH. Karena itu penguatan kapasitas teknis dapat menjadi salah satu cara untuk mengurangi kesalahan dalam pembentukan PERDA dan peraturan KDH. Dalam menyelesaikan persoalan terkait dengan banyaknya PERDA yang bermasalah, pemerintah dapat menggunakan asas preventif dan asas represif.

PERDA yang terkait dengan kepentingan umum dan dampak dari kesalahan dalam PERDA langsung dirasakan oleh masyarakat dan ketika kerusakan terjadi tidak mudah dikembalikan, seperti antara lain: PERDA tentang pajak dan retribusi, tata ruang dan APBD maka asas preventif dapat diberlakukan. Sedang untuk PERDA lainnya asas represif lebih cocok untuk diterapkan karena lebih efisien, mudah dan akuntabel. Mengingat banyaknya kasus PERDA yang bermasalah yang tidak mungkin diselesaikan dengan peraturan presiden maka Undang-undang pemerintah daerah telah mengamanatkan bahwa dapat membuat pengaturan yang lebih sederhana dengan melimpahkan kewenangan presiden dalam pengendalian PERDA kepada Menteri Dalam Negeri untuk PERDA provinsi dan Gubernur untuk PERDA kabupaten/kota.

D. Pengawasan Pelaksanaan Peraturan Daerah

Dalam rangka efektivitas pengawasan terhadap pelaksanaan PERDA, seorang anggota DPRD perlu memperhatikan beberapa faktor pendukung, antara lain ketersediaan data dan informasi terkait PERDA yang masih efektif berjalan atau tidak berjalan sama sekali di daerahnya. Mampu mengevaluasi apakah pelaksanaan PERDA berjalan secara efektif atau tidak, serta memberikan rekomendasi kepada KDH tentang bagaimana pelaksanaan PERDA yang telah ditetapkan bersama.

Untuk melakukan pengawasan perlu dilakukan langkah-langkah sebagai berikut.

1. Penyediaan Data dan Informasi tentang PERDA

Agar seorang anggota DPRD dapat lebih mudah mengawasi pelaksanaan sebuah PERDA, maka ketersediaan data dan informasi menjadi sesuatu yang amat penting. Data dan informasi utama yang diperlukan tentunya adalah data dan informasi tentang jumlah dan progres laporan perkembangan implementasi PERDA, mulai sejak di tetapkan hingga saat pengawasan akan dilakukan.

Beragam informasi akan dapat dimanfaatkan oleh DPRD untuk melihat sejauh mana efektivitas dan dampak dari PERDA yang telah ditetapkan bersama dengan pemerintah daerah.

Harus diakui, hingga saat ini kesadaran seorang anggota DPRD akan pentingnya data dan informasi untuk melakukan pengawasan, belumlah maksimal. Hal ini bisa jadi terkait dengan sistem rekrutmen anggota DPRD yang belum sepenuhnya memberikan ruang hadirnya sumber daya yang berkualitas. Akibatnya, kebutuhan akan data dan informasi belum menjadi sesuatu yang penting secara umum oleh anggota DPRD.

Data tidak dapat diartikan sama dengan informasi. Data merupakan hal yang merujuk kepada fakta-fakta baik berupa angka-angka, teks, dokumen, gambar, bagan, suara dan sebagainya. Ketika data-data tersebut disaring dan diolah sedemikian rupa, sehingga memiliki nilai dan arti yang berguna bagi pihak-pihak tertentu, maka data telah menjelma menjadi sebuah informasi yang siap dipakai oleh penggunanya.

Agar pengawasan pelaksanaan PERDA berjalan secara efektif oleh anggota DPRD, maka ketersediaan data dan informasi menjadi sebuah keniscayaan, setidaknya-tidaknya untuk beberapa hal seperti sebagai bahan dalam pengambilan keputusan.

- a. Untuk menentukan jenis kegiatan pengawasan yang akan dilaksanakan.
- b. Menentukan alternatif/metode untuk melaksanakan kegiatan pengawasan.
- c. Untuk menentukan seberapa besar lingkup kegiatan pengawasan dilakukan.
- d. Menentukan siapa saja atau apa saja yang dilibatkan dalam pelaksanaan kegiatan pengawasan.
- e. Untuk melihat berapa waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan kegiatan pengawasan.
- f. Untuk mengidentifikasi kapan waktu yang tepat untuk memulai kegiatan pengawasan.
- g. Untuk mengidentifikasi besaran anggaran yang dibutuhkan dalam kegiatan pengawasan.
- h. Serta untuk menentukan siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kegiatan pengawasan.

Dengan data dan informasi yang tersedia dengan baik, pelaksanaan kegiatan pengawasan oleh anggota DPRD akan jauh lebih mudah, serta mampu mempertajam rekomendasi seorang anggota DPRD terhadap pelaksanaan PERDA.

Beberapa kendala yang akan dihadapi oleh DPRD dalam penyiapan data dan informasi yang mendukung fungsi pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan PERDA, antara lain adalah:

- a. Data dan informasi belum terintegrasi untuk mendukung proses pengambilan keputusan di banyak DPRD.
- b. Unit-unit pengumpul data dan pengolah informasi, cenderung bertindak parsial dan terkotak-kotak.
- c. Perhatian yang kurang memadai terhadap kebutuhan data dan informasi sebagai sumber pengambilan bahan penyusunan kebijakan publik di DPRD.
- d. Tidak tersedianya struktur kelembagaan pengolah data dan informasi di lingkup DPRD provinsi dan kabupaten/kota.

2. Identifikasi Jumlah PERDA yang Telah Dibentuk

Langkah penyediaan data dan informasi yang cukup realistis perlu dilakukan oleh DPRD. Untuk melaksanakan proses tersebut dilakukan dengan cara mengidentifikasi berapa jumlah PERDA yang telah berhasil dibentuk oleh DPRD bersama dengan pemerintah daerah dalam kurun waktu 5-10 tahun terakhir.

Identifikasi sebaiknya dilakukan secara lebih prioritas terhadap PERDA yang tidak bersifat rutin tahunan, seperti PERDA tentang APBD dan PERDA sejenisnya. Karena PERDA ini sudah memiliki mekanisme pengawasan sebagaimana diatur peraturan perundang-undangan.

Justru yang sering terlupakan adalah pengawasan terhadap PERDA penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dan tugas pembantuan, yang notabene menjadi yang lebih penting. Identifikasi terhadap PERDA seperti inilah yang harus lebih diprioritaskan untuk menjadi bahan pengawasan oleh DPRD. Identifikasi terhadap PERDA non APBD, relatif jarang dilakukan oleh DPRD, apalagi bila PERDA tersebut adalah hasil bentukan DPRD pada masa bhakti sebelumnya.

3. Mengklasifikasi PERDA Inisiatif DPRD dan Non Inisiatif DPRD

Agar pengawasan dapat dilakukan dengan skala prioritas yang jelas, amat penting juga bagi DPRD untuk mengklasifikasi PERDA dengan melihat siapa yang mengajukannya. Sebagaimana ditegaskan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, bahwa pemerintah daerah dan/atau DPRD dapat mengajukan rancangan PERDA, yang mekanismenya telah di atur dengan peraturan perundangan terkait.

Dalam rangka pelaksanaan pengawasan terhadap PERDA, biasanya terdapat kecenderungan DPRD kurang tertarik untuk mengawasi PERDA hasil inisiatif DPRD. Sementara pemerintah daerah tidak memiliki otoritas untuk melakukan pengawasan sebagaimana dimiliki oleh DPRD. Akibatnya, PERDA inisiatif DPRD relatif kurang terawasi dengan objektif. Kebiasaan anggota DPRD yang lebih cenderung mengawasi PERDA atas inisiasi pemerintah daerah, menyebabkan PERDA hasil inisiatif DPRD cenderung kurang diperhatikan.

Agar terbangun objektivitas dalam melaksanakan pengawasan terhadap PERDA, maka amat penting bagi DPRD untuk mengklasifikasikan secara objektif berdasarkan pengusung PERDA-nya, sehingga bisa menjadi perhatian semua pihak tentang mana yang harus menjadi skala prioritas.

4. Telaahan Kritis oleh DPRD terhadap PERDA

Setelah mampu mengidentifikasi dan melakukan klasifikasi terhadap PERDA yang ada di daerah masing-masing, maka selanjutnya anggota DPRD harus mulai melakukan telaahan kritis terhadap keberadaan PERDA tersebut. Terutama efektivitasnya terhadap pelaksanaan urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan di masing-masing daerah.

Telaahan kritis ini merupakan aktivitas yang membutuhkan kompetensi teknis, terutama terkait substansi dan implementasi tujuan dibuatnya PERDA. Memahami latar belakang sebagian besar anggota DPRD yang tidak familiar dengan produk hukum serta implementasi tujuan pelayanan publik, maka seyogianya telaahan kritis dilakukan oleh orang yang ahli di masing-masing bidang PERDA yang akan dilakukan telaahan.

Untuk itu, DPRD perlu melakukan rekrutmen terhadap tim ahli atau pakar yang akan membantu anggota DPRD menelaah PERDA, sesuai dengan kompetensi masing-masing pakar. Tim Ahli atau kelompok pakar yang akan menganalisis sesuai dengan kaidah keilmuan masing-masing, sehingga menghasilkan rumusan rekomendasi yang akan menjadi bahan telaahan kritis yang dimanfaatkan oleh DPRD dalam menyuarakan perbaikan terhadap regulasi pendukung otonomi daerah.

E. Mekanisme Pengawasan Pelaksanaan PERDA

Berangkat dari landasan formal yang ada dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, maka dapat diidentifikasi mekanisme dan jenis pengawasan yang dapat dilakukan DPRD, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, yaitu:

1. Pengawasan terhadap pelaksanaan PERDA dapat dilakukan oleh Pimpinan DPRD, yaitu pengawasan yang dilaksanakan langsung atas nama pimpinan DPRD.

2. Pengawasan pelaksanaan PERDA oleh anggota DPRD, merupakan pengawasan yang melekat pada kedudukan dan peran setiap anggota DPRD.
3. Pengawasan pelaksanaan peraturan daerah oleh komisi, merupakan pengawasan yang memiliki ruang lingkup (objeknya), masing-masing bidang merupakan bidang yang menjadi tugas Komisi dan dilaksanakan oleh masing-masing komisi.
4. Pengawasan pelaksanaan PERDA oleh gabungan komisi, merupakan pengawasan yang ruang lingkungnya (objeknya) merupakan bidang yang menjadi tugas lintas Komisi dan dilaksanakan oleh dua komisi atau lebih yang ada di DPRD.
5. Pengawasan pelaksanaan PERDA oleh kelompok kerja (pokja) dan pengawasan oleh panitia khusus (pansus) DPRD, merupakan pengawasan yang dilakukan oleh alat kelengkapan DPRD yang dibentuk khusus untuk melakukan pengawasan dalam permasalahan tertentu yang bersifat khusus.
6. Pengawasan pelaksanaan PERDA oleh fraksi. Sebagaimana ketentuan peraturan yang ada, bahwa fraksi bukanlah alat kelengkapan DPRD. Fraksi adalah perpanjangan tangan partai politik untuk mengomunikasikan agenda atau kepentingan partai politik bersangkutan dalam institusi DPRD. Hasil pengawasan oleh fraksi dapat disampaikan langsung melalui alat kelengkapan dewan dan atau induk partai masing-masing sebagai sikap politik partai terhadap dinamika DPRD.

Selanjutnya, dari perspektif ruang lingkup fungsi pengawasan yang dilakukan, maka pengawasan dapat dikategorikan sebagai berikut:

1. Pengawasan preventif, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh DPRD pada tahap persiapan dan perencanaan pembentukan sebuah produk hukum daerah. Pengawasan ini bertujuan pada aspek pencegahan dan perbaikan, termasuk pula pengusulan perbaikan atau pembentukan regulasi baru untuk perbaikan kualitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.
2. Pengawasan represif, merupakan pengawasan terhadap proses implementasi sebuah produk hukum daerah. Pengawasan ini bertujuan menghentikan pelanggaran dan mengembalikan pada keadaan semula, baik disertai atau tanpa sanksi.

Adapun bentuk-bentuk pengawasan pelaksanaan PERDA yang dapat dilakukan oleh DPRD, diklasifikasikan sebagai berikut:

1. Secara Pasif, dengan bentuknya antara lain, menerima pengaduan masyarakat, sms dan persuratan ataupun mendapatkan informasi secara langsung lewat media massa terkait dengan bagaimana pelanggaran terhadap sebuah produk hukum.
2. Secara Aktif, antara lain berbentuk menindaklanjuti hasil/rekomendasi, sms, persuratan hasil pengawasan komisi, gabungan komisi, pansus dan lainnya atau dengan cara melibatkan media massa. Selanjutnya DPRD akan melaksanakan rapat untuk menindaklanjuti laporan/rekomendasi masyarakat.

Terkait dengan implementasi peran dan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPRD dimaksud, maka langkah-langkah pengawasan yang dapat dilakukan oleh DPRD antara lain:

1. Menentukan sasaran dan standar pengawasan.
Dalam menjalankan langkah ini, maka DPRD dapat secara lebih awal menentukan sasaran pengawasan yang akan dipantau, termasuk di dalamnya dokumen atau informasi tentang PERDA yang dilakukan pengawasan.
2. Mengukur kinerja aktual. Pada tahapan langkah ini, maka anggota DPRD harus memiliki informasi tentang dokumen PERDA yang dilakukan pengawasan yang bersifat faktual. Informasi tersebut sebagai masukan bagi DPRD dalam membuat rekomendasi perbaikan atas pengawasan yang dilakukan di masa depan.

Lebih lanjut, untuk mempertanggungjawabkan hasil pengawasan yang dilakukan oleh DPRD, dapat dilakukan melalui gabungan komisi atau pansus, rapat internal anggota gabungan komisi dan/atau anggota pansus dan hasilnya ditujukan kepada pimpinan DPRD.

Sementara itu, hasil pengawasan baik individu, komisi dan gabungan komisi serta pengawasan, individu pansus juga dapat dipertanggungjawabkan melalui rapat pimpinan yang diperluas, sidang paripurna atau dengan melibatkan masyarakat luas melalui forum evaluasi satu tahun masa sidang DPRD.

Namun yang terpenting dari setiap langkah dan proses pengawasan yang dilakukan DPRD, adalah bagaimana hasil pengawasan tersebut

terdokumentasi dalam bentuk laporan yang bagus dan terkelola dengan baik serta mudah dan murah untuk diakses oleh publik.

F. Evaluasi terhadap Efektivitas Pelaksanaan PERDA

Pokok kegiatan dari pengawasan yang dilakukan terhadap pelaksanaan PERDA oleh DPRD, adalah dengan melakukan evaluasi terkait efektivitas sebuah PERDA dibuat.

Untuk mengetahui apakah efektivitas pelaksanaan PERDA telah tercapai atau tidak, dapat diketahui dari beberapa pertanyaan sebagai berikut:

1. Apakah proses dan mekanisme pembentukan PERDA telah sesuai dengan ketentuan dan perundangan yang ada.
2. Apa latar belakang pentingnya pembentukan sebuah PERDA?
3. Apakah para pemangku kepentingan dengan pelaksanaan PERDA tersebut memahami substansi dan dampak dari kehadiran sebuah PERDA?
4. Bagaimana respon para pemangku kepentingan terhadap kehadiran sebuah PERDA?
5. Apakah sebuah PERDA yang telah dibentuk, memuat pembebanan sanksi dan hukuman?
6. Bila terjadi penolakan terhadap kehadiran PERDA dimaksud, bagaimana penyelesaiannya?
7. Apakah tujuan yang diharapkan dari sebuah PERDA telah tercapai? Sejauh mana capaian yang sudah diraih?
8. Bagaimana gambaran penegakan sanksi, hukuman atau penghargaan yang dilakukan dalam rangka penegakan PERDA?
9. Bagaimana komitmen pemerintah daerah untuk menegakkan sebuah PERDA yang telah disepakati bersama?
10. Bagaimana dukungan terhadap Satpol PP sebagai SKPD penegak PERDA?
11. Bagaimana dampak yang dihasilkan setelah sebuah PERDA terbentuk?
12. Pertanyaan-pertanyaan lainnya yang terkait.

Beberapa pertanyaan tersebut di atas, dapat menjadi dasar bagi kegiatan evaluasi yang akan dilakukan untuk mengetahui apakah sebuah produk hukum daerah seperti PERDA berjalan dengan efektif. Konteks pertanyaan yang akan dirumuskan juga sangat tergantung pada seberapa dalam evaluasi akan dilakukan. Berbagai metode dan teknik evaluasi dapat dilakukan, sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan evaluasi.

G. Rekomendasi DPRD kepada Pemerintah Daerah tentang Pelaksanaan PERDA

Rekomendasi merupakan sebuah saran yang menganjurkan, baik yang menguatkan ataupun yang melemahkan tentang sesuatu hal yang berkaitan dengan kegiatan evaluasi yang tengah dilakukan. Dalam konteks rekomendasi DPRD kepada pemerintah daerah tentang pelaksanaan PERDA, maka rekomendasi dapat berupa hal-hal sebagai berikut:

1. Rekomendasi Komprehensif

DPRD dapat memberikan saran yang bersifat menyeluruh terhadap pemberlakuan sebuah PERDA. Biasanya rekomendasi merupakan hasil kajian tim ahli/kelompok pakar yang ditugaskan oleh DPRD untuk mengevaluasi sebuah PERDA. Rekomendasi seperti ini membutuhkan waktu analisis yang panjang, serta dukungan sumber daya manusia dan pembiayaan yang relatif cukup besar.

2. Rekomendasi Parsial

DPRD juga dapat memberikan saran dan masukan yang bersifat terbatas pada beberapa substansi tertentu. Rekomendasi seperti ini berangkat dari adanya permasalahan yang terkait dengan beberapa norma yang ada dalam pasal-pasal tertentu.

Rekomendasi seperti ini bisa juga merupakan hasil kerja tim ahli atau kelompok pakar DPRD, yang bekerja sesuai dengan mekanisme yang ada. Atau bisa juga merupakan hasil kajian personal dari seorang atau beberapa anggota DPRD, atau alat kelengkapan DPRD tertentu terhadap beberapa substansi yang dianggap perlu untuk perbaikan.

3. Rekomendasi Penguatan

DPRD dapat menyampaikan masukan dan saran untuk lebih memperkuat norma pada pasal-pasal yang ada dalam sebuah PERDA. Saran penguatan ini tentunya akan berpengaruh terhadap konstruksi PERDA, sehingga membutuhkan upaya revisi sesuai ketentuan perundang-undangan.

4. Rekomendasi Pembatalan

DPRD dapat mengusulkan pembatalan sebuah PERDA, sesuai dengan mekanisme yang diatur di dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Proses pembatalan ini, tentunya merujuk pada ketentuan yang ada.

H. Pengawasan Pelaksanaan Peraturan KDH

Disamping PERDA, DPRD provinsi dan kabupaten/kota juga harus melakukan pengawasan terhadap peraturan KDH, yaitu Peraturan Gubernur (Pergub), Peraturan Bupati (Perbup) ataupun Peraturan Walikota (Perwali).

Peraturan KDH dapat dimaknai sebagai peraturan pelaksana terhadap PERDA atau kuasa atas peraturan perundang-undangan, sebagaimana ditegaskan dalam pasal 246 Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa:

- (1) Untuk melaksanakan PERDA atau atas kuasa peraturan perundang-undangan, KDH menetapkan Perkada.
- (2) Ketentuan mengenai asas pembentukan dan materi muatan, serta pembentukan PERDA berlaku secara mutatis mutandis terhadap asas pembentukan dan materi muatan, serta pembentukan Perkada.

Penyusunan peraturan KDH, sebagai bentuk produk hukum daerah juga terdiri atas tahapan perencanaan, penyusunan dan penetapan yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Demikian pula halnya untuk pengundangan peraturan KDH, juga diundangkan dalam berita acara daerah, yang dilakukan oleh sekretaris daerah, serta mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain oleh Perkada tersebut.

Mekanisme dan tata cara pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan peraturan KDH, secara mutatis mutandis relatif sama dengan pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan PERDA, seperti yang diuraikan di atas.

DPRD juga membutuhkan dukungan penyediaan data dan informasi tentang peraturan KDH, kemudian mengidentifikasi jumlah peraturan KDH yang masih berlaku, serta juga melakukan telaahan kritis terhadap peraturan KDH. Untuk mengetahui apakah sebuah peraturan KDH berjalan secara efektif dan tetap sasaran, DPRD juga dapat melakukan evaluasi terhadap efektivitas pelaksanaan peraturan KDH dimaksud. Hasil evaluasi, akan menjadi dasar rekomendasi oleh DPRD kepada pemerintah daerah tentang pelaksanaan berbagai peraturan KDH yang telah dikeluarkan oleh pemerintah daerah.

BAB VII

Pengawasan Pelaksanaan Ketentuan Peraturan Perundang- Undangan yang Terkait dengan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

A. Pendahuluan

Di dalam Penjelasan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014, yang terakhir diubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, ditegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan di pusat berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Pemerintahan di pusat terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sedangkan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan KDH.

DPRD dan KDH, memiliki kedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, yang diberi mandat oleh rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang telah diserahkan oleh pemerintah kepada daerah. Dengan demikian maka DPRD dan KDH berkedudukan sebagai

mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan PERDA, anggaran dan pengawasan, sedangkan KDH melaksanakan fungsi pelaksanaan atas PERDA dan kebijakan daerah.

Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberikan mandat untuk melaksanakan fungsi pengawasan, maka salah satu bentuk tugas dan fungsi DPRD yang akan dilakukan tersebut adalah pengawasan terhadap pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Untuk memahami secara utuh ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, setidaknya-tidaknya dapat dilihat dari beberapa elemen dasar pemerintahan daerah, yaitu penyelenggaraan urusan, kelembagaan, kepegawaian, keuangan daerah, hubungan perwakilan daerah, pelaksanaan pelayanan publik, serta pembinaan dan pengawasan. Pada masing-masing elemen dasar tersebut, terdapat landasan formal dan dukungan peraturan perundang-undangan, yang menjadi dasar dalam pelaksanaannya, baik di tingkat pemerintahan provinsi, maupun kabupaten/kota.

Di dalam bab ini, akan dicoba diuraikan secara singkat bagaimana teknis pengawasan yang dilakukan DPRD, dalam menjalankan fungsi pengawasannya terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Beberapa langkah yang dilakukan antara lain adalah dengan mengidentifikasi peraturan perundang-undangan yang ada. Merumuskan mekanisme pengawasan terhadap peraturan perundangan yang telah diidentifikasi. Melakukan analisa kritis terhadap efektivitas pelaksanaan peraturan perundangan dimaksud. Serta bagaimana teknis DPRD memberikan masukan dan rekomendasi terkait hasil pengawasan yang telah dilakukan terhadap peraturan perundangan yang mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Menurut Bapak Tjahyo Kumolo, Menteri Dalam Negeri bahwa ada kurang lebih sebanyak 42.000 peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Beberapa di antara berbagai peraturan perundang-undangan tersebut, ternyata justru menjadi kendala dalam pelaksanaan berbagai program pembangunan dalam rangka mewujudkan pemerintahan daerah yang baik.

Untuk itu, sangat perlu bagi DPRD yang telah diberikan otoritas untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan

daerah, guna mengidentifikasi dan memahami berbagai peraturan terkait tersebut, sehingga fungsi pengawasan DPRD akan dapat berjalan efektif.

B. Identifikasi Peraturan Perundang-undangan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Agar fungsi pengawasan oleh DPRD terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan secara tepat dan efektif, maka aktivitas pengawasan haruslah berdasarkan rujukan norma dan ketentuan hukum yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Melalui norma dan ketentuan yang sudah dimuat dalam aturan-aturan tersebut, seorang anggota DPRD akan dapat melihat dan mengawasi apakah sebuah kebijakan atau tindakan yang dilaksanakan oleh pejabat pemerintahan daerah, sudah dilakukan secara tepat dan benar.

Pengawasan tidak akan efektif dan berhasil, bila hanya dilakukan dengan pendekatan dan dasar pemikiran yang bersifat opini atau perspektif politis dan administratif belaka, tetapi harus dilandasi dengan ketentuan aturan yang jelas dan tegas. Inilah yang menjadi argumen penting bagi anggota DPRD provinsi dan kabupaten/kota untuk melakukan identifikasi terhadap peraturan perundang-undangan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Namun demikian, pengawasan berbasiskan peraturan perundang-undangan ini, menuntut adanya kapasitas yang baik dari setiap anggota DPRD untuk mengetahui dan memahami berbagai peraturan perundang-undangan yang ada di seputar penyelenggaraan pemerintahan daerah. Inilah tantangan terbesar yang dihadapi oleh DPRD provinsi dan kabupaten/kota selama ini. Sistem rekrutmen anggota DPRD yang ada saat ini, hanya lebih mengedepankan calon dengan elektabilitas yang tinggi. Faktanya, tidak ada korelasi antara tingkat elektibilitas yang tinggi dengan kapasitas yang kuat dalam pemilihan anggota DPRD provinsi dan kabupaten/kota.

Anggota DPRD yang memiliki tingkat elektibilitas yang tinggi, belum tentu memiliki kapasitas yang cukup untuk memahami peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelenggaraan

pemerintahan daerah. Akibatnya, fungsi pengawasan DPRD cenderung tidak berjalan sebagaimana diharapkan, yaitu berpedoman pada peraturan perundangan yang ada.

Berikut ini, beberapa peraturan perundangan yang perlu menjadi acuan bagi anggota DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasannya adalah:

1. Identifikasi Peraturan Perundang-undangan tentang Urusan Pemerintahan Daerah

Untuk melakukan pengawasan yang efektif, anggota DPRD harus mampu mengidentifikasi beberapa hal sebagai berikut :

- a. Bagaimana distribusi dan pembagian urusan pemerintahan yang bersifat absolut, yang bersifat konkuren dan urusan pemerintahan umum yang berlaku di masing-masing daerah.
- b. Perlu dipahami bahwa urusan pemerintahan absolut adalah urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, yang terdiri atas
 - 1) Politik luar negeri.
 - 2) Pertahanan.
 - 3) Keamanan.
 - 4) Yustisi.
 - 5) Moneter dan fiskal nasional.
 - 6) Agama.

Dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut tersebut. Pemerintah Pusat dapat:

- 1) Melaksanakan sendiri.
 - 2) Melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi.
- c. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.

- 1) Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.
- 2) Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar yaitu:
 - a) Pendidikan.
 - b) Kesehatan.
 - c) Pekerjaan umum dan penataan ruang.
 - d) Perumahan rakyat dan kawasan permukiman.
 - e) Ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat, dan Sosial.
- 3) Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:
 - a) Tenaga kerja.
 - b) Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.
 - c) Pangan.
 - d) Pertanahan.
 - e) Lingkungan hidup.
 - f) Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil.
 - g) Pemberdayaan masyarakat dan desa.
 - h) Pengendalian penduduk dan keluarga berencana.
 - i) Perhubungan.
 - j) Komunikasi dan informatika.
 - k) Koperasi, usaha kecil dan menengah.
 - l) Penanaman modal.
 - m) Kepemudaan dan olah raga.
 - n) Statistik.
 - o) Persandian.
 - p) Kebudayaan.
 - q) Perpustakaan.
 - r) Kearsipan.
- d. Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.
- e. Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.

- f. Berdasarkan prinsip kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat adalah:
- 1) Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah provinsi atau lintas negara.
 - 2) Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah provinsi atau lintas negara.
 - 3) Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah provinsi atau lintas negara.
 - 4) Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah pusat.
 - 5) Urusan pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.
- g. Berdasarkan prinsip kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi adalah:
- 1) Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota.
 - 2) Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah kabupaten/kota.
 - 3) Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota.
 - 4) Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi.
- h. Berdasarkan prinsip kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota adalah:
- 1) Urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota.
 - 2) Urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota.
 - 3) Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota, dan/atau
 - 4) Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.
- i. Penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi. Urusan pemerintahan bidang kehutanan yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota.

- j. Urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan pemerintah pusat.
- k. Urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pemanfaatan langsung panas bumi dalam daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota.
- l. Daerah kabupaten/kota penghasil dan bukan penghasil mendapatkan bagi hasil dari penyelenggaraan urusan pemerintahan.
- m. Penentuan daerah kabupaten/kota penghasil untuk penghitungan bagi hasil kelautan adalah hasil kelautan yang berada dalam batas wilayah 4 (empat) mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.
- n. Dalam hal batas wilayah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (6) kurang dari 4 (empat) mil, batas wilayahnya dibagi sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari daerah yang berbatasan.
- o. Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari undang-undang.
- p. Urusan pemerintahan konkuren yang tidak secara tegas, maka akan menjadi kewenangan tiap tingkatan atau susunan pemerintahan yang penentuannya menggunakan prinsip dan kriteria pembagian urusan pemerintahan konkuren.
- q. Urusan pemerintahan konkuren ditetapkan dengan peraturan presiden. Perubahan terhadap pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota yang tidak berakibat terhadap pengalihan urusan pemerintahan konkuren pada tingkatan atau susunan pemerintahan yang lain ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

2. Identifikasi Peraturan Perundang-undangan tentang Kelembagaan

Agar pengawasan dapat dilakukan secara efektif, anggota DPRD juga harus memiliki pemahaman yang baik tentang kelembagaan pemerintahan daerah, atau biasa juga disebut dengan perangkat daerah. Perangkat

daerah adalah organisasi atau lembaga pada pemerintah daerah yang bertanggung jawab kepada KDH dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Pada daerah provinsi, perangkat daerah terdiri atas sekretariat daerah, dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Pada daerah kabupaten/kota, perangkat daerah terdiri atas sekretariat daerah, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan.

Perangkat daerah dibentuk oleh masing-masing daerah berdasarkan pertimbangan karakteristik, potensi dan kebutuhan daerah. Organisasi perangkat daerah ditetapkan dengan PERDA setempat dengan berpedoman kepada peraturan pemerintah. Pengendalian organisasi perangkat daerah dilakukan oleh pemerintah pusat untuk provinsi dan oleh gubernur untuk kabupaten/kota dengan berpedoman pada peraturan pemerintah. Formasi dan persyaratan jabatan perangkat daerah ditetapkan dengan peraturan KDH dengan berpedoman pada peraturan pemerintah.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, KDH dibantu oleh perangkat daerah yang terdiri dari:

- a. Unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi dalam sekretariat.
- b. Unsur pengawas yang diwadahi dalam bentuk inspektorat.
- c. Unsur perencana yang diwadahi dalam bentuk badan.
- d. Unsur pendukung tugas KDH dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik, diwadahi dalam lembaga teknis daerah.
- e. Unsur pelaksana urusan daerah yang diwadahi dalam dinas daerah.

Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan, namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri.

Pembahasan lebih rinci pengawasan tentang kelembagaan akan diuraikan dalam Bab XIII.

3. Identifikasi Peraturan Perundang-undangan tentang Kepegawaian

Anggota DPRD juga harus memiliki pemahaman yang kuat terhadap berbagai regulasi yang berkaitan dengan pembinaan kepegawaian di daerah. Karena walaupun KDH yang menjadi pembina kepegawaian di daerah, DPRD juga diberikan peran untuk mengawasi kinerja mereka, serta memberikan pertimbangan kepada KDH sebagai pembina kepegawaian.

Untuk itu, anggota DPRD harus memahami bahwa kebijakan pembinaan dan pengawasan pegawai berkaitan erat dengan penyiapan perumusan kebijakan teknis, pembinaan, pengoordinasian, pelaksanaan dan pengendalian tugas secara terpadu, meliputi beberapa pokok sebagai berikut:

- a. Penyiapan bahan perumusan kebijakan teknis, pembinaan, pengoordinasian, pelaksanaan dan pengendalian tugas secara terpadu di bidang pembinaan dan pengendalian bidang kepegawaian di daerah.
- b. Penyiapan bahan perumusan kebijakan teknis pembinaan, pengoordinasian pelaksanaan dan pengendalian tugas secara terpadu di bidang kesejahteraan pegawai.
- c. Penginventarisasian permasalahan berhubungan dengan pelaksanaan tugas dan program kerja bidang pembinaan dan pengawasan pegawai serta bahan tindak lanjut penyelesaiannya.
- d. Meneliti dan mengevaluasi pelaksanaan tugas bawahan sehubungan dengan bidang pembinaan dan pengawasan dengan cara mengukur pencapaian kinerja pegawai.
- e. Menginventarisasi permasalahan yang berhubungan dengan pelaksanaan tugas pembinaan dan pengawasan serta menyiapkan bahan tindak lanjut untuk penyelesaian masalahnya.

Agar pengawasan terhadap kinerja pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) yang ada di daerah berjalan efektif, maka seorang anggota DPRD haruslah mampu memahami beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait, yaitu:

- a. Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
- b. Undang-undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Perubahan atas UU Nomor 08 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

- c. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2014 tentang Pemberhentian PNS yang Mencapai BUP bagi Pejabat Fungsional
- d. PP Nomor 56 Tahun 2012 tentang perubahan kedua atas PP Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil,
- e. Perubahan yang pertama PP Nomor 43 Tahun 2007 PP Nomor 01 Tahun 1983 tentang Perlakuan Terhadap Calon Pegawai Negeri Sipil Yang Tewas Atau Cacat Akibat Kecelakaan Karena Dinas
- f. Perka BKN Nomor 9 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan CPNS (disempurnakan)
- g. Permenpan & RB Nomor 35 Tahun 2013 tentang Nilai Ambang Batas TKD Seleksi CPNS dari Pelamar Umum Tahun 2013
- h. Permenpan & RB Nomor 24 tahun 2013 tentang Kebijakan Tambahan Alokasi Formasi dan Pengadaan CPNS Tahun 2013
- i. Surat Edaran Menpan & RB Nomor B-2432/M.PAN.RB/7/2013 tentang Penerapan Sistem Computer Assisted Test (CAT) dalam Seleksi CPNS Tahun 2013 dan 2014
- j. Surat Edaran Menpan & RB Nomor B/2215/M.PAN-RB/7/2013 tentang Reformasi Sistem Pengadaan CPNS
- k. Permenpan & RB Nomor 233 tahun 2012 tentang Perubahan atas Permenpan Nomor 197 Tahun 2012 tentang Kebijakan Pengadaan CPNS bagi Jabatan yang Dikecualikan dalam Penundaan Sementara Penerimaan CPNS
- l. SE MENPAN Nomor 03 Tahun 2012 tentang data tenaga honorer kategori I dan daftar nama tenaga honorer kategori II.

Serta berbagai ketentuan dan perundang-undangan terkait lainnya, yang akan memperkaya pengetahuan anggota DPRD dalam melakukan pengawasan.

Pembahasan lebih rinci pengawasan tentang aparatur akan diuraikan dalam Bab XV.

4. Identifikasi Peraturan Perundang-undangan tentang Keuangan Daerah

Agar pelaksanaan fungsi pembahasan APBD bersama-sama dengan tim anggaran pemerintahan daerah (TAPD) berlangsung secara objektif,

anggota DPRD harus mampu mengidentifikasi dan memahami peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keuangan daerah.

Anggota DPRD harus memahami secara umum beberapa peraturan perundang-undangan terkait keuangan, antara lain:

- a. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak
- b. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- c. Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- d. Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
- e. Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
- f. PP Nomor 24 yang diganti dengan PP Nomor 71 tahun 2010, Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah
- g. PP Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum
- h. PP Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah dan perubahannya oleh PP Nomor 38 Tahun 2008
- i. PP Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah
- j. PP Nomor 8 Tahun 2007 tentang Investasi Pemerintah
- k. Keppres Nomor 17 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
- l. Keppres Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, sebagaimana telah diubah oleh ke-1: Keppres Nomor 61 Tahun 2004. ke-2: Perpres Nomor 32 Tahun 2005. ke-3: Perpres Nomor 70 Tahun 2005. ke-4: Perpres Nomor 8 Tahun 2006. ke-5: Perpres Nomor 79 Tahun 2006. ke-6: Perpres Nomor 85 Tahun 2006. ke-7: Perpres Nomor 95 Tahun 2007
- m. Dan banyak peraturan pelaksana lainnya.

Pembahasan lebih rinci pengawasan tentang keuangan dan aset daerah akan diuraikan dalam Bab XI.

5. Identifikasi Peraturan Perundang-Undangan tentang Perwakilan Daerah

DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat di daerah yang juga sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Keberadaan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah, diamanatkan di dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan bahwa “ Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota, memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Sistem rekrutmen anggota DPRD provinsi dan kabupaten/kota dilakukan berdasarkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. Namun faktanya, setelah terpilih DPRD selanjutnya tidak lagi berada di ranah legislatif seperti DPR dan DPD, tetapi kedudukannya menjadi bagian dari lembaga eksekutif di dalam pemerintahan daerah bersama-sama dengan KDH.

Di dalam Pasal 95 ayat (2) dan pasal 148 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa anggota DPRD provinsi adalah pejabat daerah provinsi dan anggota DPRD kabupaten/kota adalah pejabat Daerah Kabupaten/ Kota. Inilah adalah konsekuensi dari kedudukan DPRD provinsi dan kabupaten kota sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif di daerah, bukan sebagai bagian dari legislatif.

6. Identifikasi Peraturan Perundang-undangan tentang Pelayanan Publik

Seorang anggota DPRD yang akan melakukan fungsi pengawasan, juga harus memahami dan mampu mengidentifikasi peraturan perundang-undangan tentang pelayanan publik. Hal ini penting karena mekanisme pelayanan publik merupakan salah satu instrumen bagi pemerintah daerah untuk mendorong terwujudnya kesejahteraan masyarakat di daerah.

Pelayanan publik adalah ujung tombak dari pelaksanaan urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan oleh pemerintah pusat ke daerah. Pelayanan publik adalah bentuk kerja nyata pemerintah daerah untuk mewujudkan tujuan berotonomi daerah. Pelayanan publik adalah bentuk pelaksanaan dari urusan-urusan pemerintahan yang menjadi

kewenangan daerah, khususnya terhadap urusan-urusan konkuren dan pemerintahan umum yang diselenggarakan oleh pemerintahan daerah.

Pelayanan publik merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Sedangkan penyelenggara pelayanan publik atau Penyelenggara merupakan setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Peraturan perundangan yang mengatur pelayanan publik, secara umum mengatur tentang prinsip-prinsip pemerintahan yang baik yang merupakan efektivitas fungsi-fungsi pemerintahan itu sendiri. pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintahan atau korporasi yang efektif dapat memperkuat demokrasi dan hak asasi manusia, mempromosikan kemakmuran ekonomi, kohesi sosial, mengurangi kemiskinan, meningkatkan perlindungan lingkungan, bijak dalam pemanfaatan sumber daya alam, memperdalam kepercayaan pada pemerintahan dan administrasi publik.

DPRD harus bisa memastikan bahwa pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintahan daerah, telah berjalan sesuai dengan aturan yang berlaku. Dengan demikian, pemahaman terhadap apa-apa saja bentuk peraturan yang mengatur tentang pelayanan publik, tentu saja harus dipahami oleh seorang anggota DPRD. Beberapa peraturan yang harus dikuasai adalah:

- a. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- c. Dan berbagai peraturan pelaksana lainnya, terutama yang dikeluarkan oleh berbagai kementerian sektor.

Pembahasan lebih rinci pengawasan tentang pelayanan publik daerah akan diuraikan dalam Bab XIV.

7. Identifikasi Peraturan Perundang-undangan tentang Pembinaan dan Pengawasan

Kegiatan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, baik di provinsi maupun kabupaten/kota, merupakan konsekuensi dari konsep negara kesatuan yang kekuasaannya dikelola oleh pemerintah pusat. Di samping itu, kebijakan otonomi daerah 2 (dua) tingkat yang berlangsung dalam tatanan kebijakan desentralisasi di Indonesia, menempatkan pemerintah pusat harus melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah provinsi. Sementara itu, pemerintah provinsi juga melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah kabupaten/kota. Pembinaan dan pengawasan diarahkan terhadap penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan oleh pemerintah pusat ke daerah, melalui kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah.

Di dalam pasal 373 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, yang terakhir direvisi menjadi Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, ditegaskan sebagai berikut:

- a. Pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi.
- b. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Lebih lanjut di dalam pasal 374 undang-undang dimaksud, kembali dikemukakan bahwa pembinaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dilaksanakan oleh menteri, menteri teknis dan kepala lembaga pemerintah non kementerian. Menteri Dalam Negeri melakukan pembinaan yang bersifat umum meliputi:

- a. Pembagian urusan pemerintahan.
- b. Kelembagaan daerah.
- c. Kepegawaian pada perangkat daerah.
- d. Keuangan daerah.
- e. Pembangunan daerah.
- f. Pelayanan publik di daerah.
- g. Kerja sama daerah.
- h. Kebijakan daerah.
- i. Bentuk pembinaan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kepada kementerian teknis dan kepala lembaga pemerintah non kementerian melakukan pembinaan yang bersifat teknis terhadap teknis penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah provinsi. Sedangkan pembinaan yang bersifat umum dan teknis dilakukan dalam bentuk fasilitasi, konsultasi, pendidikan dan pelatihan serta penelitian dan pengembangan.

Sementara itu, pembinaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Dalam melakukan pembinaan, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dibantu oleh perangkat gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan pembinaan yang bersifat umum dan bersifat teknis.

Pembinaan yang bersifat umum tersebut, meliputi beberapa hal sebagai berikut:

- a. Pembagian urusan pemerintahan.
- b. Kelembagaan daerah.
- c. Kepegawaian pada perangkat daerah.
- d. Keuangan daerah.
- e. Pembangunan daerah.
- f. Pelayanan publik di daerah.
- g. Kerja sama daerah.
- h. Kebijakan daerah.
- i. KDH dan DPRD.
- j. Bentuk pembinaan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan KDH dan DPRD.

Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan pembinaan yang bersifat teknis terhadap teknis penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah kabupaten/kota. Pembinaan yang bersifat umum dan teknis dilakukan dalam bentuk fasilitasi, konsultasi, pendidikan dan pelatihan serta penelitian dan pengembangan dalam kebijakan yang terkait dengan otonomi daerah.

Disamping itu juga perlu dipahami oleh para anggota DPRD, bahwa dalam hal gubernur sebagai wakil pemerintah pusat belum mampu melakukan pembinaan terhadap kabupaten/kota, maka pemerintah pusat melaksanakan pembinaan kepada daerah kabupaten/kota dengan berkoordinasi kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Pemahaman anggota DPRD terhadap bagaimana substansi dan mekanisme pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, akan mendorong fungsi pengawasan mereka secara lebih tajam dan efektif.

Anggota DPRD perlu mengkritisi dan memberikan masukan yang konstruktif terkait dengan penyelenggaraan tugas-tugas pembinaan dan pengawasan yang menjadi tugas pemerintah.

C. Penyiapan Bank Data untuk Melaksanakan Fungsi Pengawasan

Setelah anggota DPRD, baik provinsi maupun kabupaten/kota telah mampu mengidentifikasi berbagai peraturan perundangan yang terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah, maka langkah berikut yang harus dilakukan adalah dengan membuat bank data DPRD pada masing-masing Komisi yang notabene adalah ujung tombak DPRD dalam melakukan pengawasan pelaksanaan urusan pemerintahan oleh SKPD yang menjadi mitra kerja mereka.

Penyiapan bank data ini menjadi sebuah langkah yang efektif bagi DPRD, mengingat banyak keterbatasan yang ada di DPRD. Anggota DPRD yang memiliki latar belakang pekerjaan dan pendidikan yang tidak relevan dengan tugas-tugas pemerintahan daerah, merupakan salah satu alasan pentingnya DPRD memiliki Bank Data ini.

Pertanyaan yang akan muncul adalah, siapa yang akan menyiapkan dan mengelola Bank Data DPRD tersebut, karena adanya persoalan kapasitas untuk melaksanakan semua hal tersebut.

Di dalam Pasal 201 dan pasal 204 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, yang terakhir diubah menjadi Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD provinsi, dibentuk sekretariat DPRD provinsi dan kabupaten kota.

Tetapi dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenang DPRD provinsi dan kabupaten/kota dibentuk kelompok pakar atau tim ahli. Kelompok pakar atau tim ahli diangkat dan diberhentikan dengan

keputusan sekretaris DPRD provinsi dan kabupaten/kota sesuai dengan kebutuhan atas usul anggota, pimpinan fraksi dan pimpinan alat kelengkapan DPRD. Kelompok pakar atau tim ahli tersebut bekerja sesuai dengan pengelompokan tugas dan wewenang DPRD provinsi yang tercermin dalam alat kelengkapan DPRD provinsi.

Artinya, sangat ada ruang bagi anggota DPRD untuk mengalokasikan tenaga pendukung, dalam bentuk kelompok pakar dan tim ahli, guna membangun sebuah bank data DPRD, yang pada gilirannya menjadi amunisi yang sangat efektif dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan di daerah.

READING COPY

READING COPY

Teknik Pengawasan Urusan Pemerintahan Daerah

A. Faktor Pertimbangan Melaksanakan Pengawasan

Sebagaimana dikemukakan pada bab terdahulu, bahwa pengawasan DPRD terhadap berbagai kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah, perlu didukung dengan ketersediaan data sebagai informasi bagi DPRD. Data dan informasi akan menjadi bahan rujukan dan dasar argumentasi bagi DPRD untuk melihat apakah penyelenggaraan urusan desentralisasi dan otonomi daerah, urusan tugas pembantuan, serta tugas-tugas umum pemerintahan telah berjalan secara efektif dan efisien, serta berkontribusi terhadap kesejahteraan masyarakat.

Pelaksanaan fungsi pengawasan oleh seorang anggota DPRD maupun pengawasan secara sistem di DPRD, perlu mempertimbangkan beberapa faktor sebagai berikut:

- a. Kapasitas anggota DPRD, berupa pengetahuan dan keahlian dalam melakukan analisa dan pemantauan terhadap objek pengawasan DPRD.
- b. Tidak adanya konflik kepentingan, baik secara pribadi, keluarga ataupun kelompok terhadap pihak-pihak atau kegiatan yang menjadi objek pengawasan oleh DPRD.
- c. Keterbukaan terhadap masyarakat, mulai dari rencana awal pengawasan, pelaksanaan pengawasan hingga pertanggungjawaban hasil pengawasan.
- d. Membangun partisipasi, terutama keterlibatan masyarakat sipil dan konstituen dalam melakukan pengawasan. dan
- e. Mampu merumuskan hasil pengawasan yang akuntabel, serta bisa diakses secara terbuka oleh masyarakat.

Amatlah sulit bagi seorang anggota DPRD untuk memahami apakah berbagai kebijakan tersebut berjalan sesuai dengan kebijakan dan regulasi yang tepat, tanpa ada dasar data dan informasi yang kuat. Pertanyaannya, data-data seperti apa saja yang perlu dipahami oleh seorang anggota DPRD untuk menjalankan fungsi pengawasan secara efektif.

B. Teknis Penyiapan dan Penghimpunan Data/ Informasi

Berikut ini diuraikan beberapa teknis penyiapan dan penghimpunan data-data serta informasi yang perlu dipahami oleh seorang anggota DPRD, yaitu:

1. Pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah, harus dilengkapi dengan penguasaan yang komprehensif terhadap data dan informasi terkait gambaran umum daerah oleh masing-masing anggota DPRD, yang antara lain meliputi hal-hal berikut:

- a. Kondisi geografis daerah, merupakan informasi utama yang harus dipahami oleh seorang anggota DPRD. Pemahaman yang tepat tentang kondisi geografis daerahnya, akan memberikan bekal kepada anggota DPRD untuk mengawasi kebijakan-kebijakan yang tidak relevan dengan kondisi daerah. Misalnya, untuk daerah dengan kondisi geografis yang berbentuk kepulauan dan dikelilingi oleh lautan, maka kebijakan urusan kelautan dan perikanan tentunya menjadi urusan yang perlu mendapatkan prioritas utama, karena dapat dipastikan sebagian besar penduduk sangat tergantung pada potensi kelautan dan perikanan. Dengan demikian, tentunya kebijakan pemerintah daerah harus lebih besar mengakomodir kondisi urusan kelautan dan perikanan bagi kepentingan masyarakat.
- b. Kondisi demografis daerah, juga perlu dipahami secara tepat oleh seorang anggota DPRD. Gambaran terhadap proporsional jumlah penduduk berdasarkan etnik, status, usia produktif, latar belakang pekerjaan, pendidikan, gender, serta berbagai indikator kependudukan lainnya, perlu menjadi perhatian bagi anggota DPRD. Data-data dan informasi tersebut, akan sangat bermanfaat dari DPRD untuk mengawasi kebijakan pemerintahan terkait dengan bidang kependudukan di setiap daerah.
- c. Anggota DPRD juga harus memiliki data dan informasi yang *up-date* terkait dengan kondisi perekonomian daerah. Berbagai kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah, sejatinya ditujukan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan masyarakat. Pertanyaannya, siapakah yang mengawasi kebijakan-kebijakan tersebut apakah benar-benar berkontribusi untuk kesejahteraan masyarakat, jawabannya adalah DPRD. Namun bilamana anggota DPRD tidak memahami kondisi ekonomi daerahnya dengan baik, maka dapat dipastikan bahwa pengawasan terhadap kebijakan perekonomian daerah, tidak akan berjalan secara efektif. Akibatnya, ketersediaan dana pembangunan daerah yang umumnya relatif sedikit di APBD, tidak akan mampu menjadi stimulan pergerakan perekonomian daerahnya.
- d. Seorang anggota DPRD, juga harus mampu membaca secara tepat capaian-capaian makro pembangunan daerah, yang telah disusun bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD di dalam dokumen-dokumen perencanaan pembangunan daerah, baik

RPJPD, RPJMD, RKPD, dan Renstra SKPD. Pada banyak daerah, ketidakpahaman terhadap capaian makro pembangunan tersebut, menyebabkan terjadinya tumpang tindih program dan kegiatan pembangunan. Ada program yang secara riil sudah tercapai target kinerjanya, namun tetap mendapatkan alokasi dana APBD. Sementara ada beberapa program dan kegiatan yang masih jauh kinerjanya dari target capaian yang telah direncanakan, namun tidak mendapatkan perhatian dari pemerintah, baik dari alokasi dana maupun dukungan kebijakannya. Anggota DPRD haruslah jeli melihat permasalahan ini, agar dana APBD yang relatif sedikit tersebut, tidak selalu membiayai program-program dan kegiatan rutinitas yang sesungguhnya targetnya sudah tercapai.

Untuk memudahkan seorang anggota DPRD dalam penguasaan yang komprehensif terhadap data dan informasi terkait gambaran umum daerah, maka anggota DPRD dapat memedomani tabel berikut ini.

No	URAIAN	IDENTIFIKASI DATA	KONDISI STRATEGIS DAERAH SAAT INI
1	Gambaran umum daerah saat ini.....		
2	Gambaran umum dan kondisi perubahan geografis daerah.....		
3	Gambaran Umum demografi daerah.....		
4	Gambaran umum kondisi makro ekonomi terkini.....		
5	Capaian makro pembangunan daerah...		
6	Gambaran umum upaya pemerintah terhadap perbaikan dan pembangunan daerah...		

Pengisian tabulasi di atas secara objektif, diharapkan akan mampu menjadi penyedia data yang efektif bagi seorang anggota DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan kebijakan secara baik di daerahnya.

Fakta bahwa anggota DPRD memiliki latar belakang pekerjaan, pendidikan, pengalaman yang amat beragam, dan tidak familiar dengan data-data statistik merupakan salah satu kendala rendahnya produktivitas anggota DPRD dalam menjalankan fungsi-fungsinya dengan baik. Dengan demikian, pengisian tabulasi di atas, dapat dibantu oleh kelompok pakar/tim ahli yang ada pada masing-masing alat kelengkapan di DPRD.

2. Pengawasan terhadap komitmen bersama antara DPRD dengan pemerintah daerah untuk jangka waktu 25 tahun, 5 tahun dan tahunan. Seorang anggota DPRD sangat perlu mengetahui RPJPD, RPJMD, RKPD dan berbagai dokumen perencanaan daerah lainnya, sebagai dasar untuk mengetahui bahwa adanya proses keberlanjutan dalam pembangunan daerah, serta untuk memastikan bahwa ada "skenario" yang tepat dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah, dan memastikan bahwa pemerintah daerah melakukannya secara tepat dan berkesinambungan dari waktu ke waktu.

Terkait hal tersebut, maka seorang anggota DPRD perlu mempelajari dan mencermati visi dan misi seorang KDH terpilih, karena ini yang menjadi dasar bagi penyusunan RPJMD untuk 5 (lima) tahun pembangunan di daerah. Visi dan misi tersebut yang selanjutnya dijabarkan oleh perangkat daerah menjadi perencanaan strategis masing-masing perangkat daerah.

Anggota DPRD juga harus memiliki data dan informasi yang tepat terkait dengan strategi dan arah kebijakan pembangunan daerah, karena hal tersebut pada gilirannya menjadi acuan penyusunan program dan kegiatan pembangunan di daerah selama 5 (lima) tahunan. Demikian pula halnya dengan tema dan prioritas pembangunan daerah, yang akan menjadi penentu kebijakan umum anggaran (KUA) dan penetapan plafon anggaran sementara (PPAS) yang dibahas oleh Tim TAPD dengan Tim Badan Anggaran DPRD. Untuk memudahkan seorang anggota DPRD dalam memahami konsep RPJPD, RPJMD, RKPD dan berbagai dokumen perencanaan daerah lainnya, sebagai dasar untuk mengetahui bahwa adanya proses keberlanjutan dalam pembangunan daerah, maka dapat memedomani tabel berikut ini.

No	URAIAN KEGIATAN	IDENTIFIKASI DATA	KONDISI AKTUAL SAAT INI
1	Kesesuaian program/ kegiatan urusan wajib dengan RPJPD		
2	Kesesuaian program/ kegiatan urusan wajib dengan RPJMD		
3	Kesesuaian program/ kegiatan urusan wajib dengan RKPD/ RKPDP		
4	Korelasi program dan kegiatan strategis dengan visi dan misi KDH		
5	Keterkaitan program/ kegiatan urusan wajib dengan strategi dan arah kebijakan umum daerah.		
6	Keterkaitan tema dan prioritas pembangunan dengan program/kegiatan urusan wajib daerah.		

Tabulasi di atas menjadi salah satu instrumen yang cukup efektif bagi anggota DPRD dalam memahami konsep RPJPD, RPJMD, RKPD dan berbagai dokumen perencanaan daerah lainnya yang ada. Dengan pengisian terhadap tabulasi di atas, maka anggota DPRD akan memiliki data yang menjadi dasar bagi mereka untuk pembahasan bersama anggaran daerah, dasar untuk menelaah secara mendalam rancangan produk-produk hukum daerah, dan mengawasi implementasi dokumen perencanaan yang telah disepakati bersama antara pemerintah daerah dengan DPRD.

3. Anggota DPRD juga harus memahami berbagai data dan informasi tentang kebijakan umum pengelolaan keuangan daerah. Walaupun menurut Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan bahwa DPRD bukanlah entitas yang diberikan

otoritas mengelola keuangan negara, sebagaimana halnya gubernur, bupati dan walikota, namun bukan berarti anggota DPRD tidak perlu memahami berbagai hal terkait kebijakan pengelolaan keuangan pada masing-masing daerah.

Dengan fungsi anggaran yang diberikan kepada DPRD, maka pembahasan dan penetapan RAPBD menjadi APBD, harus dilakukan bersama oleh pemerintah daerah dengan DPRD. Untuk itu, anggota DPRD haruslah menguasai berbagai regulasi dan pemahaman terhadap pengelolaan keuangan daerah.

Pemahaman seorang anggota DPRD terhadap pengelolaan keuangan daerah, lebih ditujukan untuk mengimplementasikan fungsi pengawasan yang dimiliki DPRD, utamanya terkait dengan kebijakan pengelolaan pendapatan daerah, kebijakan pengelolaan belanja daerah, dan kebijakan pengelolaan pembiayaan yang termuat di dalam sebuah dokumen APBD.

No	URAIAN KEGIATAN	IDENTIFIKASI DATA	KONDISI SAAT INI
1	Keterkaitan program/ kegiatan urusan wajib dengan pelaksanaan kebijakan umum pengelolaan keuangan daerah...		
2	Keterkaitan program/ kegiatan urusan wajib dengan pengelolaan pendapatan daerah		
3	Keterkaitan program/ kegiatan urusan wajib dengan pengelolaan belanja daerah		
4	Keterkaitan program/ kegiatan urusan wajib dengan pengelolaan pembiayaan oleh pemerintah daerah.		

Fungsi anggaran yang diberikan kepada DPRD, adalah fungsi untuk membahas dan menyetujui bersama APBD untuk membiayai pelaksanaan pemerintahan di daerah. Konsekuensinya, DPRD haruslah memahami berbagai kebijakan dan ketentuan peraturan

perundang-undangan terkait dengan pembahasan dan persetujuan bersama anggaran daerah.

DPRD perlu memahami secara baik tentang kebijakan umum pengelolaan keuangan daerah, pengelolaan pendapatan daerah, pengelolaan belanja daerah dan pengelolaan pembiayaan oleh pemerintah daerah, serta melihat sinkronisasi nya dengan program dan kegiatan yang telah disepakati bersama antara pemerintah daerah dengan DPRD. Dengan data-data dan pemahaman yang baik tersebut, maka DPRD akan dapat melakukan pengawasan kebijakan keuangan daerah secara tepat dan benar.

4. Pengawasan DPRD terhadap pemerintahan daerah, secara umum ditujukan untuk memantau dan melihat secara menyeluruh bagaimana kebijakan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah, kebijakan pelaksanaan urusan tugas pembantuan, dan kebijakan pelaksanaan urusan pemerintahan umum dilaksanakan oleh KDH beserta dengan perangkat daerah, serta dampaknya terhadap kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Pengawasan terhadap urusan pemerintahan daerah, secara normatif ditujukan terhadap pelaksanaan urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah. Sementara urusan pemerintahan pilihan adalah urusan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah.

Di dalam pasal 11 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa urusan pemerintahan wajib, terdiri atas urusan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Selanjutnya di dalam pasal 12 ayat (1) disebutkan bahwa urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, meliputi:

- a. Pendidikan.
- b. Kesehatan.
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang.
- d. Perumahan rakyat dan kawasan pemukiman.
- e. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat Sosial.

Sementara itu, urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, meliputi:

- a. Tenaga kerja.
- b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.
- c. Pangan.
- d. Pertanahan.
- e. Lingkungan hidup.
- f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil.
- g. Pemberdayaan masyarakat dan Desa.
- h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana.
- i. Perhubungan.
- j. Komunikasi dan informatika.
- k. Koperasi, usaha kecil, dan menengah.
- l. Penanaman modal.
- m. Kepemudaan dan olah raga.
- n. Statistik.
- o. Persandian.
- p. Kebudayaan.
- q. Perpustakaan.
- r. Kearsipan.

Sedangkan pengawasan terhadap urusan pemerintahan pilihan, ditujukan untuk mengawasi kebijakan penyelenggaraan urusan meliputi:

- a. Kelautan dan perikanan.
- b. Pariwisata.
- c. Pertanian.
- d. Kehutanan.
- e. Energi dan sumber daya mineral.
- f. Perdagangan.
- g. Perindustrian.
- h. Transmigrasi.

C. Teknis Pengawasan Pelaksanaan Kebijakan Urusan

Pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, sejatinya tentu saja amatlah luas. Bila penyelenggaraan pemerintahan daerah dimaknai sebagai pelaksanaan urusan-urusan pemerintahan daerah, urusan tugas pembantuan dan urusan umum pemerintahan, maka bila masing-masing urusan memiliki ketentuan peraturan perundang-undangan tersendiri, bisa dibayangkan betapa luasnya fungsi pengawasan yang harus dilakukan oleh DPRD terhadap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Untuk lebih memudahkan anggota DPRD dalam memahami tata cara pengawasan kebijakan tersebut, maka berikut akan diberikan beberapa contoh teknis pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar.

1. Pengawasan DPRD terhadap Pelaksanaan Urusan Pendidikan

Urusan pendidikan merupakan urusan pemerintahan daerah yang sangat vital, karena berkaitan erat dengan ketersediaan sumber daya manusia yang unggul dan berkompeten untuk kemajuan daerah, bangsa dan negara. Urgensi urusan pendidikan ini telah ditetapkan sebagai komitmen negara untuk membangun sumber daya manusia yang lebih baik, sehingga mewajibkan kepada pemerintah dan pemerintahan daerah untuk mengalokasikan anggaran negara dan daerah sebesar 20 % untuk kepentingan urusan pendidikan.

Komitmen tersebut di atas, harus diikuti dengan kebijakan-kebijakan teknis dan kebijakan strategis lainnya, terutama pelaksanaan program dan kegiatan yang harus sinergi antara pemerintah dengan pemerintahan daerah, sehingga alokasi anggaran di APBN maupun APBD benar-benar teralokasi dan terealisasi secara tepat.

Kebijakan-kebijakan makro, kebijakan teknis dan strategis urusan pendidikan tentunya harus diawasi dan dipantau pelaksanaannya, agar tidak lari dari arah pembangunan bidang pendidikan yang telah dimuat di dalam RPJMD secara sinergi dan berkelanjutan.

Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, dengan otoritas pengawasan terhadap kebijakan pelaksanaan urusan pemerintahan daerah, maka DPRD diberikan tugas dan tanggung jawab terhadap keberhasilan pembangunan bidang pendidikan di daerahnya masing-masing. Berbagai peraturan perundang-undangan, baik dari pemerintah pusat maupun produk hukum daerah, menjadi objek pengawasan DPRD, termasuk peraturan perundang-undangan terkait dengan urusan pendidikan di daerah.

Beberapa hal yang dapat menjadi parameter pelaksanaan fungsi pengawasan oleh anggota DPRD terhadap pelaksanaan urusan bidang pendidikan antara lain adalah:

- a. Pengawasan pelaksanaan kebijakan urusan pendidikan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah (provinsi atau kabupaten/kota),
- b. Pengawasan pelaksanaan kebijakan tata kelembagaan perangkat daerah yang berkaitan dengan urusan pendidikan,
- c. Pengawasan pelaksanaan kebijakan pembinaan sumber daya aparatur pada urusan pendidikan (guru, kepala sekolah dan tenaga administratif lainnya),
- d. Pengawasan pelaksanaan kebijakan pengelolaan anggaran untuk urusan pendidikan yang menjadi kewenangan daerah (provinsi atau kabupaten/kota),
- e. Pengawasan pelaksanaan kebijakan pelayanan publik urusan pendidikan, sesuai kewenangan daerah (provinsi atau kabupaten/kota),
- f. Pengawasan pelaksanaan pembinaan dan fasilitasi urusan bidang pendidikan oleh perangkat pemerintahan terkait.

Dari beberapa parameter pengawasan tersebut di atas, dapat menjadi dasar untuk melihat perspektif pengawasan yang dilakukan terhadap pelaksanaan urusan bidang pendidikan oleh pemerintah daerah. Di samping itu, perspektif tersebut juga menjadi acuan bagi seorang anggota DPRD untuk melihat secara komprehensif pelaksanaan urusan bidang pendidikan di daerah.

Dari beberapa parameter pengawasan tersebut, selanjutnya pengawasan anggota DPRD lebih ditujukan pada kinerja kebijakan yang telah dicapai, dengan merumuskan instrumen pembantu untuk pengawasan, misalnya dengan melihat jenis layanan, indikator dan nilai

indikatornya, batasan waktu pencapaian kinerja, persentase capaian kinerja, mengidentifikasi permasalahan yang terjadi pada sebuah kebijakan, serta memberikan catatan perbaikan sebagai tindak lanjut perbaikan kebijakan yang telah dilaksanakan oleh pemerintah daerah, sebagaimana dirumuskan dalam tabel berikut:

READING COPY

**CONTOH : TABEL INSTRUMEN BANTU FUNGSI
PENGAWASAN DPRD
TERHADAP KEBIJAKAN URUSAN PENDIDIKAN**

No	Jenis Pelayanan	Indikator & Nilai Indikator		Batas Waktu Pencapaian (Tahun)	CAPAIAN (%)		Identifikasi Permasalahan	Catatan Perbaikan Sebagai Tindak Lanjut Pengawasan
		Indikator	Nilai		NILAI	DANA		
A.		Tersedia satuan pendidikan dalam jarak yang terjangkau dengan berjalan kaki yaitu maksimal 3 km untuk SD/MI dan 6 km untuk SMPT/MTs dari Kelompok Permukiman Permanen di daerah terpencil.		2017	100%			
Pelayanan Pendidikan Dasar Oleh Kabupaten /Kota								

No	Jenis Pelayanan	Indikator & Nilai Indikator		Batas Waktu Pencapaian (Tahun)	CAPAIAN (%)		Identifikasi Permasalahan	Catatan Perbaikan Sebagai Tindak Lanjut Pengawasan
		Indikator	Nilai		NILAI	DANA		
		Jumlah Peserta Didik dalam setiap rombongan belajar untuk SD/MI tidak melebihi 32 orang, dan untuk SMP/MTs tidak melebihi 36 orang. Untuk setiap rombongan belajar tersedia 1 (satu) ruang kelas yang dilengkapi dengan meja dan kursi yang cukup untuk peserta didik dan guru, serta papan tulis.	100%	2017				

No	Jenis Pelayanan	Indikator & Nilai Indikator		Batas Waktu Pencapaian (Tahun)	CAPAIAN (%)		Identifikasi Permasalahan	Catatan Perbaikan Sebagai Tindak Lanjut Pengawasan
		Indikator	Nilai		NILAI	DANA		
		Di setiap SMP dan MTs tersedia ruang laboratorium IPA yang dilengkapi dengan meja dan kursi yang cukup untuk 36 peserta didik minimal satu set peralatan praktik IPA untuk demonstrasi dan eksperimen peserta didik.	100%	2017				

No	Jenis Pelayanan	Indikator & Nilai Indikator		Batas Waktu Pencapaian (Tahun)	CAPAIAN (%)		Identifikasi Permasalahan	Catatan Perbaikan Sebagai Tindak Lanjut Pengawasan
		Indikator	Nilai		NILAI	DANA		
		Di setiap SD/MI dan SMTP/MTs tersedia satu ruang guru yang dilengkapi dengan meja dan kursi untuk setiap orang guru, kepala sekolah dan staf kependidikan lainnya, dan di setiap SMP/MTs tersedia ruang kepala sekolah yang terpisah dari ruang guru.	100%	2017				

No	Jenis Pelayanan	Indikator & Nilai Indikator		Batas Waktu Pencapaian (Tahun)	CAPAIAN (%)		Identifikasi Permasalahan	Catatan Perbaikan Sebagai Tindak Lanjut Pengawasan
		Indikator	Nilai		NILAI	DANA		
		Di setiap SD/MI tersedia 1 (satu) orang guru untuk setiap 32 peserta didik dan 6 (enam) orang guru untuk setiap satuan pendidikan, dan untuk daerah khusus 4 (empat) orang guru setiap tahun pendidikan.	100%	2017				
		Di setiap SMP/MTs tersedia 1 (satu) orang guru untuk setiap mata pelajaran, dan untuk daerah khusus tersedia satu orang guru untuk setiap rumpun mata pelajaran.	100%	2017				

No	Jenis Pelayanan	Indikator & Nilai Indikator		Batas Waktu Pencapaian (Tahun)	CAPAIAN (%)		Identifikasi Permasalahan	Catatan Perbaikan Sebagai Tindak Lanjut Pengawasan
		Indikator	Nilai		NILAI	DANA		
		Di setiap SD/MI tersedia 2 (dua) orang guru yang memenuhi kualifikasi akademik S1 atau D-IV dan 2 (dua) orang guru yang telah memiliki sertifikat pendidik.	100%	2017				
		Di setiap SMP/MTs tersedia guru dengan kualifikasi akademik S-1 atau D-IV sebanyak 70% dan separuh di antaranya (35 % dari keseluruhan guru telah memiliki sertifikat pendidik, untuk daerah khusus masing-masing sebanyak 40% dan 20%.	100%	2017				

No	Jenis Pelayanan	Indikator & Nilai Indikator		Batas Waktu Pencapaian (Tahun)	CAPAIAN (%)		Identifikasi Permasalahan	Catatan Perbaikan Sebagai Tindak Lanjut Pengawasan
		Indikator	Nilai		NILAI	DANA		
		Di setiap SMP/MTs tersedia guru dengan kualifikasi akademik S-1 atau D-IV dan telah memiliki sertifikat pendidik masing-masing satu orang untuk masing-masing satu orang untuk mata pelajaran Matematika, IPA, Bahasa Indonesia, dan Bahasa Inggris.	100%	2017				
		Di setiap Kabupaten/Kota semua kepala SD/MI berkualifikasi akademik S-1 atau D-IV dan telah memiliki sertifikat pendidik.	100%	2017				

No	Jenis Pelayanan	Indikator & Nilai Indikator		Batas Waktu Pencapaian (Tahun)	CAPAIAN (%)		Identifikasi Permasalahan	Catatan Perbaikan Sebagai Tindak Lanjut Pengawasan
		Indikator	Nilai		NILAI	DANA		
		Di setiap Kabupaten/ Kota semua kepala SMP/ MTs berkualifikasi akademik S-1 atau D-IV dan telah memiliki sertifikat pendidik.	100%	2017				
		Di setiap Kabupaten/ Kota semua pengawas sekolah dan madrasah memiliki kualifikasi akademik S-1 atau D-IV dan telah memiliki sertifikat pendidik.	100%	2017				

No	Jenis Pelayanan	Indikator & Nilai Indikator		Batas Waktu Pencapaian (Tahun)	CAPAIAN (%)		Identifikasi Permasalahan	Catatan Perbaikan Sebagai Tindak Lanjut Pengawasan
		Indikator	Nilai		NILAI	DANA		
		Indikator Pemerintah Kabupaten/Kota memiliki rencana dan melaksanakan kegiatan untuk membantu satuan pendidikan dalam mengembangkan kurikulum dan proses pembelajaran yang efektif, dan	100%	2017				
		Kunjungan pengawas ke satuan pendidikan dilakukan satu kali bulan dan setiap kunjungan dilakukan selama 3 jam untuk melakukan supervisi dan pembinaan.	100%	2017				

No	Jenis Pelayanan	Indikator & Nilai Indikator		Batas Waktu Pencapaian (Tahun)	CAPAIAN (%)		Identifikasi Permasalahan	Catatan Perbaikan Sebagai Tindak Lanjut Pengawasan
		Indikator	Nilai		NILAI	DANA		
B.		Setiap SD/MI menyediakan buku teks yang sudah ditetapkan kelayakannya oleh Pemerintah mencakup mata pelajaran Bahasa Indonesia, Matematika, IPA, dan IPS dengan perbandingan satu set untuk setiap peserta didik.	100%	2017				
Pelayanan Pendidikan Dasar oleh Satuan Pendidikan								

No	Jenis Pelayanan	Indikator & Nilai Indikator		Batas Waktu Pencapaian (Tahun)	CAPAIAN (%)		Identifikasi Permasalahan	Catatan Perbaikan Sebagai Tindak Lanjut Pengawasan
		Indikator	Nilai		NILAI	DANA		
		Setiap SMP/MTs menyediakan buku teks yang sudah ditetapkan kelayakannya oleh Pemerintah mencakup semua mata pelajaran dengan perbandingan satu set untuk setiap peserta didik.	100%	2017				
		Setiap SD/MI menyediakan satu set peraga IPA dan bahan yang terdiri dari model kerangka manusia, model tubuh manusia, bola dunia (globe), contoh peralatan optik, kit IPA untuk eksperimen dasar, dan poster/carta IPA.	100%	2017				

No	Jenis Pelayanan	Indikator & Nilai Indikator		Batas Waktu Pencapaian (Tahun)	CAPAIAN (%)		Identifikasi Permasalahan	Catatan Perbaikan Sebagai Tindak Lanjut Pengawasan
		Indikator	Nilai		NILAI	DANA		
		Setiap SD/MI memiliki 100 judul pengayaan dan 10 buku referensi, dan setiap SMP/MTs memiliki 200 judul buku pengayaan dan 20 buku referensi.	100%	2017				
		Setiap guru tetap bekerja 37,5 jam per minggu di satuan pendidikan termasuk merencanakan pembelajaran, melaksanakan pembelajaran, menilai hasil pembelajaran, membimbing atau melatih peserta didik, dan melaksanakan tugas tambahan.	100%	2017				

No	Jenis Pelayanan	Indikator & Nilai Indikator		Batas Waktu Pencapaian (Tahun)	CAPAIAN (%)		Identifikasi Permasalahan	Catatan Perbaikan Sebagai Tindak Lanjut Pengawasan
		Indikator	Nilai		NILAI	DANA		
		Satuan pendidikan menyelenggarakan proses pembelajaran selama 34 minggu per tahun dengan kegiatan tatap muka sebagai berikut: Kelas I – II : 18 jam per minggu Kelas III : 24 jam per minggu Kelas IV – VI : 27 jam per minggu Kelas VII – IX : 27 jam per minggu	100%	2017				
		Satuan pendidikan menerapkan kurikulum tingkat satuan pendidikan (KTSP) sesuai ketentuan yang berlaku.	100%	2017				

No	Jenis Pelayanan	Indikator & Nilai Indikator		Batas Waktu Pencapaian (Tahun)	CAPAIAN (%)		Identifikasi Permasalahan	Catatan Perbaikan Sebagai Tindak Lanjut Pengawasan
		Indikator	Nilai		NILAI	DANA		
		Setiap guru menerapkan rencana pelaksanaan pembelajaran (RPP) yang disusun berdasarkan silabus untuk setiap mata pelajaran yang diampunya.	100%	2017				
		Setiap guru mengembangkan dan menerapkan program penilaian untuk membantu meningkatkan kemampuan belajar peserta didik.	100%	2017				

No	Jenis Pelayanan	Indikator & Nilai Indikator		Batas Waktu Pencapaian (Tahun)	CAPAIAN (%)		Identifikasi Permasalahan	Catatan Perbaikan Sebagai Tindak Lanjut Pengawasan
		Indikator	Nilai		NILAI	DANA		
		Kepala sekolah melakukan supervise kelas dan memberikan umpan balik kepada guru dua kali dalam setiap semester.	100%	2017				
		Setiap guru menyampaikan laporan hasil evaluasi mata pelajaran serta hasil penilaian setiap peserta didik kepada kepala sekolah pada akhir semester dalam bentuk laporan hasil prestasi belajar peserta didik.	100%	2017				

No	Jenis Pelayanan	Indikator & Nilai Indikator		Batas Waktu Pencapaian (Tahun)	CAPAIAN (%)		Identifikasi Permasalahan	Catatan Perbaikan Sebagai Tindak Lanjut Pengawasan
		Indikator	Nilai		NILAI	DANA		
		Kepala sekolah atau madrasah menyampaikan laporan hasil ulangan akhir semester (UAS) dan ulangan Kenaikan Kelas (UKK) serta Ujian Akhir (US/UN) kepada orangtua peserta didik dan menyampaikan rekapitulasinya kepada dinas Pendidikan Kab/Kota atau Kantor Kementerian Agama di Kab/Kota pada setiap akhir semester, dan	100%	2017				
		Setiap satuan pendidikan menerapkan prinsip-prinsip manajemen berbasis sekolah (MBS).	100%	2017				

2. Pengawasan DPRD terhadap Pelaksanaan Urusan Kesehatan

Urusan kesehatan juga merupakan urusan pemerintahan daerah yang sangat vital dan mempengaruhi hajat hidup orang banyak. Semua sumber daya manusia yang berkualitas, harus memiliki modal kesehatan yang juga berkualitas. Tingkat produktivitas sumber daya manusia, juga akan sangat tergantung pada kualitas hidup dan derajat kesehatan masing-masing.

Kondisi tersebut mendorong negara untuk memerintahkan kepada pemerintah dan pemerintah daerah agar mengalokasikan anggaran masing-masing sebesar 10 % untuk pembiayaan urusan kesehatan. Kebijakan anggaran tersebut, lebih lanjut diterjemahkan ke dalam program dan kegiatan pembangunan urusan kesehatan oleh masing-masing perangkat pemerintah dan perangkat pemerintahan di daerah secara sinergi.

Untuk tatanan pemerintahan daerah, kebijakan pelaksanaan urusan kesehatan diselenggarakan oleh pemerintah daerah melalui dinas kesehatan dan perangkat daerah terkait lainnya dengan urusan kesehatan, seperti rumah sakit, puskesmas, klinik kesehatan, posyandu dan lain sebagainya. Agar program dan kegiatan urusan kesehatan berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang ada, maka harus dilakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut secara efektif.

Pengawasan pelaksanaan kebijakan urusan kesehatan di daerah oleh DPRD, ditujukan agar pelayanan publik urusan kesehatan berjalan sebagaimana ketentuan perundangan yang berlaku, serta harus mampu meningkatkan derajat kesehatan dan kualitas hidup masyarakat di daerah.

Sama halnya dengan urusan bidang pendidikan, maka pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan urusan kesehatan di daerah, juga harus memperhatikan beberapa parameter sebagai berikut:

- a. Pengawasan pelaksanaan kebijakan urusan kesehatan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah (provinsi atau kabupaten/kota).
- b. Pengawasan pelaksanaan kebijakan tata kelembagaan perangkat daerah yang berkaitan dengan urusan kesehatan di daerah.
- c. Pengawasan pelaksanaan kebijakan pembinaan sumber daya aparatur pada urusan kesehatan (tenaga medis, paramedis, pimpinan unit/

lembaga kesehatan dan tenaga administratif lainnya) yang menjadi kewenangan daerah.

- d. Pengawasan pelaksanaan kebijakan pengelolaan anggaran untuk urusan kesehatan yang menjadi kewenangan daerah (provinsi atau kabupaten/kota).
- e. Pengawasan pelaksanaan kebijakan pelayanan publik urusan kesehatan, sesuai kewenangan daerah (provinsi atau kabupaten/kota).
- f. Pengawasan pelaksanaan pembinaan dan fasilitasi urusan bidang kesehatan oleh perangkat pemerintahan terkait.

Agar pengawasan terhadap urusan kesehatan berjalan secara terstruktur, maka perlu disiapkan instrumen pembantu untuk pengawasan, misalnya dengan melihat jenis layanan, indikator dan nilai indikatornya, batasan waktu pencapaian kinerja, persentase capaian kinerja, mengidentifikasi permasalahan yang terjadi pada sebuah kebijakan, serta memberikan catatan perbaikan sebagai tindak lanjut perbaikan kebijakan yang telah dilaksanakan oleh pemerintah daerah, sebagaimana dirumuskan dalam tabel berikut.

**CONTOH : TABEL INSTRUMEN BANTU FUNGSI PENGAWASAN DPRD
TERHADAP KEBIJAKAN URUSAN BIDANG KESEHATAN**

No	Jenis Pelayanan	Indikator & Nilai Indikator		Batas Waktu Pencapaian (Tahun)	CAPAIAN (%)		Identifikasi Permasalahan	Catatan Perbaikan Sebagai Tindak Lanjut Pengawasan
		Indikator	Nilai		NILAI	DANA		
1.	Pelayanan Kesehatan Dasar	Cakupan Kunjungan Ibu Hamil K4.	94%	2017				
		Cakupan Ibu Hamil dengan komplikasi yang ditangani.	80%	2017				
		Cakupan Pertolongan persalinan oleh bidan atau tenaga kesehatan yang memiliki kompetensi kebidanan.	90%	2017				
		Cakupan pelayanan Ibu Nifas	90%	2017				
		Cakupan neonatal dengan komplikasi yang ditangani.	80%	2017				
		Cakupan kunjungan bayi	90%	2017				
		Cakupan Desa/kelurahan Universal Child Immunization	100%	2017				
		Cakupan pelayanan anak balita	90%	2017				
		Cakupan pemberian makanan pendamping ASI pada anak usia 6-24 bulan keluarga miskin	100%	2017				
		Cakupan Balita gizi buruk mendapat perawatan. Cakupan penjangkaran kesehatan siswa SD dan setingkat	100%	2017				
	Cakupan peserta KB aktif	70%	2017					

3. Pengawasan DPRD terhadap Pelaksanaan Urusan Pekerjaan Umum dan Penataan ruang,

Urusan pekerjaan umum dan penataan ruang, merupakan urusan pemerintahan wajib yang harus dilaksanakan oleh pemerintahan daerah, dan terkait dengan kepentingan masyarakat luas. Berbagai fakta menunjukkan banyaknya permasalahan infrastruktur sebagai bagian dari hasil urusan pekerjaan umum dan penataan ruang, yang seringkali tidak memenuhi rasa keadilan masyarakat, bahkan cenderung dimanfaatkan hanya untuk kepentingan kelompok tertentu.

Pada banyak kepemimpinan pemerintahan daerah di Indonesia, keberhasilan pelaksanaan urusan pekerjaan umum dan penataan ruang menjadi pilihan yang paling menarik bagi seorang KDH untuk menunjukkan kepada semua pihak tentang keberhasilan kinerja selama yang bersangkutan memimpin daerahnya. Sangat sering seorang KDH mengklaim keberhasilan pembangunan dengan menunjukkan hasil pembangunan infrastruktur dan tata ruang yang rapi, sebagai hasil dari pembangunan daerah.

Namun demikian, tidak sedikit pula pelaksanaan urusan pekerjaan umum dan penataan ruang ini menjadi “lahan” untuk mengeruk pendapatan tambahan oleh berbagai pihak. Program dan kegiatan di dalam urusan pekerjaan umum dan penataan ruang yang umumnya berbentuk proyek dengan skala dana yang besar, menjadi daya tarik oleh berbagai pihak untuk memanfaatkan program dan kegiatan tersebut untuk kepentingan pribadi dan kelompok.

Dengan demikian, pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan urusan pekerjaan umum dan penataan ruang oleh pemerintah daerah ini, menjadi sebuah keniscayaan dan urgen dilakukan. DPRD yang memiliki fungsi pengawasan, perlu melakukan kegiatan pengawasan sesuai dengan ketentuan dan perundangan. Pengawasan DPRD yang lebih dititikberatkan pada pelaksanaan kebijakan, dapat dilakukan dengan menggunakan parameter sebagaimana tabel berikut.

**CONTOH : TABEL INSTRUMEN BANTU FUNGSI
PENGAWASAN DPRD
TERHADAP KEBIJAKAN URUSAN BIDANG PEKERJAAN UMUM DAN PENATAAN RUANG**

No	Jenis Pelayanan	Indikator & Nilai Indikator		Batas Waktu Capaian (Tahun)	CAPAIAN (%)		Identifikasi Permasalahan	Catatan Perbaikan Sebagai Tindak Lanjut Pengawasan
		Indikator	Nilai		NILAI	DANA		
Sumber Daya Air	Prioritas utama penyediaan air untuk kebutuhan masyarakat	Tersedianya air baku untuk memenuhi kebutuhan pokok minimal sehari hari.	100%	2017				
		Tersedianya air irigasi untuk pertanian rakyat pada sistem irigasi yang sudah ada.	70%	2017				

No	Jenis Pelayanan		Indikator & Nilai Indikator		Batas Waktu Capaian (Tahun)	CAPAIAN (%)		Identifikasi Permasalahan	Catatan Perbaikan Sebagai Tindak Lanjut Pengawasan
			Indikator	Nilai		NILAI	DANA		
	Jalan	Jaringan	Aksesibilitas	Tersedianya jalan yang menghubungkan pusat-pusat kegiatan dalam wilayah kab/kota.	2017				
			Mobilitas	Tersedianya jalan yang memudahkan masyarakat per individu melakukan perjalanan.	2017				
			Keselamatan	Tersedianya jalan yang menjamin pengguna jalan berkendara dengan selamat	2017				
		Ruas	Kondisi jalan	Tersedianya jalan yang menjamin kendaraan dapat berjalan dengan selamat dan nyaman.	2017				
			Kecepatan	Tersedianya jalan yang menjamin perjalanan dapat dilakukan sesuai dengan kecepatan rencana.	2017	60%			

No	Jenis Pelayanan		Indikator & Nilai Indikator		Batas Waktu Capaian (Tahun)	CAPAIAN (%)		Identifikasi Permasalahan	Catatan Perbaikan Sebagai Tindak Lanjut Pengawasan
			Indikator	Nilai		NILAI	DANA		
	Air Minum	Cluster Pelayanan	Tersedianya akses air minum yang aman melalui Sistem Penyediaan Air Minum dengan jaringan perpipaan dan bukan jaringan perpipaan terlindungi dengan kebutuhan pokok minimal 60 liter/orang/hari.		2017				
Sangat Buruk				40%					
Buruk				50%					
Sedang				70%					
Baik				80%					
Sangat Baik				100%					

No	Jenis Pelayanan	Indikator & Nilai Indikator		Batas Waktu Capaian (Tahun)	CAPAIAN (%)		Identifikasi Permasalahan	Catatan Perbaikan Sebagai Tindak Lanjut Pengawasan
		Indikator	Nilai		NILAI	DANA		
Penyehatan Lingkungan Permukiman (Sanitasi Lingkungan dan Persampahan)	Air Limbah Permukiman	Tersedianya sistem air limbah setempat yang memadai	60%	2017				
		Tersedianya sistem air limbah skala komunitas/kawasan/kota	5%	2017				
	Pengelolaan sampah	Tersedianya fasilitas pengurangan sampah di perkotaan	20%	2017				
		Tersedianya sistem penanganan sampah di perkotaan	70%	2017				
	Drainase	Tersedianya sistem jaringan drainase skala kawasan dan skala kota sehingga tidak terjadi genangan (lebih dari 30 cm, selama 2 jam) dan tidak lebih dari 2 kali setahun.	50%	2017				

No	Jenis Pelayanan	Indikator & Nilai Indikator		Batas Waktu Capaian (Tahun)	CAPAIAN (%)		Identifikasi Permasalahan	Catatan Perbaikan Sebagai Tindak Lanjut Pengawasan
		Indikator	Nilai		NILAI	DANA		
	Penanganan Permukiman Kumuh Perkotaan	Berkurangnya luasan permukiman kumuh di kawasan perkotaan.	10%	2017				
	Penataan Bangunan dan Lingkungan	Izin mendirikan Bangunan (IMB)	100%	2017				
		Harga Standar Bangunan Gedung Negara (HSBGN)	100%	2017				
	Jasa Konstruksi	Izin Usaha Jasa Konstruksi (IUJK)	100%	2017				
		Sistem informasi Jasa Konstruksi	100%	2017				

No	Jenis Pelayanan	Indikator & Nilai Indikator		Batas Waktu Capaian (Tahun)	CAPAIAN (%)		Identifikasi Permasalahan	Catatan Perbaikan Sebagai Tindak Lanjut Pengawasan
		Indikator	Nilai		NILAI	DANA		
Penataan Ruang	Informasi Penataan Ruang	Tersedianya informasi mengenai Rencana Tata Ruang (RTR) wilayah kab/kota beserta rencana rinciannya melalui peta analog dan peta digital.	100%	2017				
	Pelibatan Peran Masyarakat Dalam Proses Penyusunan RTR	Terlaksananya peninjauan aspirasi masyarakat melalui forum konsultasi publik yang memenuhi syarat inklusif dalam proses penyusunan RTR dan program pemanfaatan ruang, yang dilakukan minimal 2 (dua) kali setiap disusunya RTR dan program pemanfaatan ruang.	100%	2017				

No	Jenis Pelayanan	Indikator & Nilai Indikator		Batas Waktu Capaian (Tahun)	CAPAIAN (%)		Identifikasi Permasalahan	Catatan Perbaikan Sebagai Tindak Lanjut Pengawasan
		Indikator	Nilai		NILAI	DANA		
	Izin Pemanfaatan Ruang	Terlayannya masyarakat dalam pengurusan izin pemanfaatan ruang sesuai dengan Peraturan Daerah RTR wilayah kab/kota beserta rencana rinciannya.	100%	2017				
	Pelayanan Pengaduan Pelanggaran Tata Ruang	Terlaksananya tindakan awal terhadap pengaduan masyarakat tentang pelanggaran di bidang penataan ruang, dalam waktu 5 (lima) hari kerja.	100%	2017				
	Penyediaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) Publik	Tersedianya luasan RTH publik sebesar 20% dari luas wilayah kota/kawasan perkotaan	100%	2017				

4. Pengawasan DPRD terhadap Pelaksanaan Urusan Perumahan Rakyat dan Kawasan Pemukiman,

Sebagaimana halnya urusan pekerjaan umum dan penataan ruang, pelaksanaan kebijakan urusan perumahan rakyat dan kawasan pemukiman oleh pemerintah daerah juga relatif hampir sama. Urusan perumahan rakyat dan kawasan pemukiman, juga merupakan urusan pemerintahan wajib yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah, dan terkait dengan kepentingan masyarakat luas di daerah.

Berbagai fakta menunjukkan banyaknya permasalahan infrastruktur sebagai bagian dari hasil urusan perumahan rakyat dan kawasan pemukiman, yang seringkali tidak memenuhi rasa keadilan masyarakat. Masih tingginya tingkat kebutuhan masyarakat akan rumah layak huni, serta lingkungan pemukiman yang sehat, adalah menjadi tugas dan tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah, agar kualitas hidup dan derajat kesehatan masyarakat di daerah meningkat dari waktu ke waktu.

Khusus untuk daerah-daerah yang masih terbatas infrastruktur jalan dan infrastruktur pendukung lainnya, umumnya juga mengalami permasalahan ketersediaan rumah yang sehat dan layak huni, serta kawasan pemukiman yang tidak sehat. Agar permasalahan-permasalahan tersebut dapat diselesaikan secara bertahap dengan skala prioritas yang tepat, karena keterbatasan biaya selalu menjadi kendala bagi pemerintah daerah dalam rangka pemenuhan kebutuhan perumahan dan pemukiman yang layak, maka kebijakan pengalokasian dana dan kebijakan program dan kegiatan untuk urusan perumahan rakyat dan kawasan pemukiman perlu mendapatkan pengawasan dari DPRD sebagai mitra sejajar pemerintah daerah, juga sebagai bagian dari unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Dengan demikian, pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan urusan perumahan rakyat dan kawasan pemukiman oleh pemerintah daerah ini, menjadi sebuah keniscayaan dan urgen dilakukan. DPRD yang memiliki fungsi pengawasan, perlu melakukan kegiatan pengawasan sesuai dengan ketentuan dan perundangan.

Pengawasan DPRD yang lebih dititikberatkan pada pelaksanaan kebijakan pelaksanaan urusan perumahan rakyat dan kawasan pemukiman di daerah masing-masing, tentu harus dilakukan secara terstruktur.

Agar pengawasan terhadap urusan perumahan rakyat dan kawasan pemukiman juga berjalan secara terstruktur, maka perlu disiapkan instrument pembantu untuk pengawasan, misalnya dengan melihat jenis layanan, indikator dan nilai indikatornya, batasan waktu pencapaian kinerja, persentase capaian kinerja, mengidentifikasi permasalahan yang terjadi pada sebuah kebijakan, serta memberikan catatan perbaikan sebagai tindak lanjut hasil pengawasan yang telah dilaksanakan oleh DPRD, sebagaimana terlihat pada tabel berikut.

**CONTOH : TABEL INSTRUMEN BANTU FUNGSI
PENGAWASAN DPRD
TERHADAP KEBIJAKAN URUSAN PERUMAHAN RAKYAT DAN
KAWASAN PEMUKIMAN**

No	Jenis Pelayanan	Indikator & Nilai Indikator		Batas Waktu Pencapaian (Tahun)	CAPAIAN (%)		Identifikasi Permasalahan	Catatan Perbaikan Untuk Tindak Lanjut Hasil Pengawasan
		Indikator	Nilai		NILAI	DANA		
I.	Rumah layak Huni dan Terjangkau	Cakupan ketersediaan rumah layak huni	100%	2009-2025				
		Cakupan layanan rumah layak huni yang terjangkau	70%	2009-2025				
II.	Lingkungan yang sehat dan aman yang didukung dengan prasarana, sarana dan utilitas umum (PSU)	Cakupan lingkungan yang sehat dan aman yang didukung dengan PSU	100%	2009-2025				

5. Pengawasan DPRD terhadap Pelaksanaan Urusan Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Perlindungan Masyarakat

Terciptanya kondisi lingkungan masyarakat yang tenang, tertib, serta adanya jaminan perlindungan oleh pemerintah daerah kepada masyarakat, merupakan salah satu syarat terwujudnya masyarakat yang sejahtera di daerah. Namun demikian, dari berbagai data dan informasi yang ada, ternyata tingkat gangguan keamanan dan ketertiban

di tengah-tengah masyarakat justru menunjukkan peningkatan secara kualitas maupun kuantitas. Banyak pihak yang mensinyalir ini akibat globalisasi yang sudah berdampak hingga ke pelosok daerah. Kemajuan teknologi dan informasi juga berkontribusi terhadap peningkatan gangguan keamanan dan ketertiban di masyarakat.

Pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk melaksanakan urusan ketenteraman, ketertiban dan perlindungan masyarakat di daerahnya sesuai dengan urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, sehingga pengalokasian dana untuk mendukung urusan ini juga menjadi sebuah kewajiban bagi daerah. Di samping kewajiban pendanaan, pemerintah daerah juga wajib menyusun program dan kegiatan dengan indikator yang terukur, sehingga memudahkan bagi berbagai pihak untuk mengawasi pelaksanaan urusan tersebut.

Beberapa indikator sebagai ukuran keberhasilan pelaksanaan urusan ketenteraman, ketertiban dan perlindungan masyarakat ini, tidak saja menjadi acuan bagi masyarakat untuk menilai kinerja pemerintah daerah, tetapi juga sebagai dasar bagi DPRD untuk mengawasi pelaksanaan kebijakan urusan ketenteraman, ketertiban dan perlindungan masyarakat di daerah.

Agar pengawasan terhadap urusan ketenteraman, ketertiban dan perlindungan masyarakat oleh DPRD dapat berjalan secara terstruktur, maka perlu disiapkan instrumen pembantu untuk pengawasan, misalnya dengan melihat jenis layanan, indikator dan nilai indikatornya, batasan waktu pencapaian kinerja, persentase capaian kinerja, mengidentifikasi permasalahan yang terjadi pada sebuah kebijakan, serta memberikan catatan perbaikan sebagai tindak lanjut perbaikan kebijakan yang telah dilaksanakan oleh pemerintah daerah, sebagaimana dirumuskan pada beberapa tabel berikut ini.

**CONTOH : TABEL INSTRUMEN BANTU FUNGSI
PENGAWASAN DPRD TERHADAP KEBIJAKAN URUSAN KEAMANAN, KETERTIBAN
DAN PERLINDUNGAN MASYARAKAT**

No	Jenis Pelayanan	Indikator & Nilai Indikator		Batas Waktu Pencapaian (Tahun)	CAPAIAN (%)		Identifikasi Permasalahan	Catatan Perbaikan Untuk Tindak Lanjut Hasil Pengawasan
		Indikator	Nilai		Nilai	Dana		
I.	Pelayanan Dokumen Kependudukan	Cakupan penerbitan Kartu Tanda Penduduk (KTP) Cakupan penerbitan akta kelahiran	100% 100%	2016 2016				
II.	Pemeliharaan ketenteraman dan Ketertiban Masyarakat	Cakupan Petugas Perlindungan Masyarakat (Linmas) di Kabupaten/Kota Tingkat Penyelesaian pelanggaran K3 (Ketertiban, Ketenteraman, Keindahan) di Kabupaten/ Kota	50% 70%	2016 2017				
III.	Penanggulangan Bencana Kebakaran	Cakupan pelayanan bencana kebakaran Kabupaten/Kota Tingkat waktu tanggap (<i>response time rate</i>)	25% 75%	2016 2016				

6. Pengawasan DPRD terhadap Pelaksanaan Urusan Sosial

Masalah sosial yang terjadi di tengah-tengah masyarakat mengalami peningkatan secara kualitas maupun kuantitas. Fakta menunjukkan bahwa dampak globalisasi dan kemajuan teknologi informasi, menyebabkan migrasi permasalahan sosial dari perkotaan ke daerah-daerah sekitarnya dengan mudah. Pada daerah-daerah yang sebelumnya tidak terlihat adanya kelompok gepeng (gelandangan dan pengemis), sekarang dapat dijumpai dengan mudah.

Budaya konsumtif yang semakin tinggi di tengah-tengah masyarakat, juga turut mendorong maraknya angka prostitusi dan kejahatan sosial lainnya. Dengan berbagai permasalahan sosial yang semakin meluas hingga ke daerah, maka urusan sosial telah menjadi urusan pemerintahan daerah yang sangat vital dan mempengaruhi hajat hidup orang banyak.

Dengan kondisi tersebut maka pemerintah daerah wajib mengalokasikan anggaran untuk pembiayaan pelaksanaan program dan kegiatan pada urusan sosial di masing-masing daerah. Kebijakan anggaran tersebut, lebih lanjut diterjemahkan ke dalam program dan kegiatan pembangunan bidang sosial oleh masing-masing perangkat pemerintah dan perangkat pemerintahan di daerah secara sinergi.

Agar program dan kegiatan urusan sosial berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang ada, maka harus dilakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan-kebijakan program dan kegiatan sosial tersebut secara efektif. Pengawasan pelaksanaan kebijakan urusan sosial di daerah oleh DPRD, ditujukan agar pelayanan publik urusan sosial berjalan sebagaimana ketentuan perundangan yang berlaku, serta harus mampu meningkatkan derajat dan kualitas hidup masyarakat di daerah.

Sebagai salah satu urusan yang bersifat konkuren, maka pengawasan oleh DPRD terhadap pelaksanaan kebijakan urusan sosial haruslah dilaksanakan sesuai dengan pembagian urusan yang menjadi kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah, dengan memperhatikan hal berikut.

- a. Pengawasan pelaksanaan kebijakan urusan sosial yang menjadi kewenangan pemerintah daerah (provinsi atau kabupaten/kota).
- b. Pengawasan pelaksanaan kebijakan tata kelembagaan perangkat daerah yang berkaitan dengan urusan sosial di daerah.

- c. Pengawasan pelaksanaan kebijakan pembinaan sumber daya aparatur pada urusan sosial yang menjadi kewenangan daerah.
- d. Pengawasan pelaksanaan kebijakan pengelolaan anggaran untuk urusan sosial yang menjadi kewenangan daerah (provinsi atau kabupaten/kota).
- e. Pengawasan pelaksanaan kebijakan pelayanan publik urusan sosial, sesuai kewenangan daerah (provinsi atau kabupaten/kota).
- f. Pengawasan pelaksanaan pembinaan dan fasilitasi urusan bidang sosial oleh perangkat pemerintahan terkait.

Agar pengawasan terhadap urusan sosial berjalan secara terstruktur, maka perlu disiapkan instrumen pembantu untuk pengawasan, misalnya dengan melihat jenis layanan, indikator dan nilai indikatornya, batasan waktu pencapaian kinerja, persentase capaian kinerja, mengidentifikasi permasalahan yang terjadi pada sebuah kebijakan, serta memberikan catatan perbaikan sebagai tindak lanjut perbaikan kebijakan yang telah dilaksanakan oleh pemerintah daerah, sebagaimana dirumuskan dalam tabel berikut ini.

CONTOH : TABEL INSTRUMEN BANTU FUNGSI PENGAWASAN DPRD TERHADAP KEBIJAKAN URUSAN SOSIAL

No	Jenis Pelayanan	Indikator & Nilai Indikator		Batas Waktu Pencapaian (Tahun)	CAPAIAN (%)		Identifikasi Permasalahan	Catatan Perbaikan Untuk Tindak Lanjut Hasil Pengawasan
		Indikator	Nilai		NILAI	DANA		
1.	Pelaksanaan program/ kegiatan bidang sosial Pemberian bantuan sosial bagi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial skala Kab/Kota.	Persentase (%) PMKS skala Kab/Kota yang memperoleh bantuan sosial untuk pemenuhan kebutuhan dasar.	80%	2008-2015				
	Pelaksanaan Kegiatan pemberdayaan sosial skala Kab/Kota	Persentase (%) PMKS skala Kab/Kota yang menerima program pemberdayaan sosial melalui Kelompok Usaha Bersama (KUBE) atau kelompok sosial ekonomi sejenis lainnya.	100%	2008-2015				

2.	<p>Penyediaan sarana dan prasarana sosial</p> <p>Penyediaan sarana prasarana panti sosial skala Kab/Kota.</p> <p>Penyediaan sarana prasarana pelayanan luar panti skala Kab/Kota</p>	<p>Persentase (%) panti sosial skala Kab/Kota yang menyediakan sarana prasarana pelayanan kesejahteraan sosial.</p> <p>Persentase (%) wahana kesejahteraan sosial berbasis masyarakat (WKBSM) yang menyediakan sarana-prasarana pelayanan kesejahteraan sosial</p>	80%	2008-2015			
3.	<p>Penanggulangan korban bencana</p> <p>Bantuan sosial bagi korban bencana skala Kab/Kota.</p>	<p>Persentase (%) korban bencana skala Kab/Kota yang menerima bantuan sosial selama masa tanggal darurat.</p>	80%	2008-2015			
4.	<p>Evaluasi korban bencana skala Kab/Kota</p> <p>Pelaksanaan dan pengembangan jaminan sosial bagi penyandang cacat fisik dan mental, serta lanjut usia tidak potensial</p> <p>Penyelenggaraan jaminan sosial skala Kab/Kota</p>	<p>Persentase (%) korban bencana skala Kab/Kota yang dievaluasi dengan menggunakan sarana prasarana tanggap darurat lengkap.</p> <p>Persentase (%) penyandang cacat fisik dan mental, serta lanjut usia tidak potensial yang telah menerima jaminan sosial.</p>	80%	2008-2015			

D. Teknis Pengawasan Pelaksanaan-Pelaksanaan Urusan Tugas Pembantuan

Pengawasan DPRD terhadap pemerintahan daerah, juga dilakukan terhadap kebijakan pelaksanaan urusan tugas pembantuan. Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Oleh karena pemerintah daerah adalah penerima penugasan, maka DPRD berkewajiban untuk mengawasi penugasan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada. Untuk memudahkan pengawasan, maka dapat dipedomani instrumen berikut:

No	Uraian	Rincian Tugas			Identifikasi Masalah	Catatan Perbaikan Tindak Lanjut Pengawasan
		Dasar Hukum	Dana	Objek Tugas		
1	Tugas Pembantuan Yang Diterima Daerah					
2	Tugas Pembantuan Yang Diberikan					

E. Teknis Pengawasan Pelaksanaan Kebijakan Tugas Pemerintahan Umum

Pengawasan DPRD terhadap pemerintahan daerah juga ditujukan terhadap pelaksanaan kebijakan tugas pemerintahan umum. Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.

Di dalam pasal 25 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa urusan pemerintahan umum, meliputi:

1. Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemerintahan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa.
3. Pembinaan kerukunan antar suku dan intra suku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional.
4. Penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
5. Koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
6. Pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila.
7. Pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal.

Urusan pemerintahan umum dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/walikota di wilayah kerja masing-masing. Untuk melaksanakan urusan pemerintahan umum tersebut, maka gubernur dan bupati/walikota dibantu oleh instansi vertikal. Dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri dan bupati/walikota bertanggung jawab kepada menteri melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Beberapa hal di atas adalah hal-hal yang perlu diawasi pelaksanaannya oleh DPRD, agar urusan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala Negara, dilaksanakan secara efektif oleh pemerintah daerah.

Pengawasan Pelaksanaan Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan Laporan Keuangan Oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

A. Pemeriksaan BPK

Pemeriksaan keuangan oleh BPK adalah pemeriksaan atas laporan keuangan yang bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai, apakah laporan keuangan telah disajikan secara wajar dalam segala hal yang materialnya sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia, yang didasarkan pada kriteria:

1. Kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintah,
2. Kecukupan pengungkapan,
3. Kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dan
4. Efektivitas sistem pengendalian intern.

Adapun tujuan pemeriksaan ini adalah untuk memberikan opini. Opini tersebut terdiri atas empat macam sebagai pendapat kewajaran laporan keuangan yaitu:

1. Wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion*).
Pendapat ini diberikan dalam hal auditor merasa tidak ada hal-hal yang menimbulkan keberatan, atau dengan perkataan lain laporan keuangan sudah disajikan dengan wajar sesuai dengan prinsip-prinsip akuntansi yang diterima secara umum.
2. Wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*).
Dalam hal ini auditor pada umumnya tidak keberatan terhadap laporan keuangan secara keseluruhan kecuali untuk bagian-bagian tertentu yang dipandang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip akuntansi atau yang diragukan penyajiannya.
3. Menolak memberikan pendapat (*disclaimer of opinion*).
Dalam hal ini auditor merasa terlalu banyak hal-hal yang diragukan atau tidak jelas baginya sehingga menolak memberikan pendapat.
4. Pendapat tidak wajar (*adverse opinion*).
Pernyataan ini menyebutkan bahwa laporan keuangan tidak wajar atau dengan perkataan lain tidak sesuai dengan prinsip-prinsip akuntansi yang umum.

Adapun cakupan laporan keuangan yang diperiksa oleh BPK dimaksud meliputi:

1. Laporan realisasi anggaran, mengungkapkan kegiatan keuangan pemerintah pusat/daerah yang menunjukkan ketaatan terhadap APBN/APBD.
2. Neraca, menggambarkan posisi keuangan suatu entitas pelaporan mengenai aset, kewajiban dan ekuitas dana pada tanggal tertentu,
3. Laporan arus kas, menyajikan informasi mengenai sumber, penggunaan perubahan kas dan setara kas selama satu periode akuntansi dan saldo kas serta setara kas pada tanggal pelaporan.
4. Laporan perubahan ekuitas menyajikan informasi kenaikan atau penurunan ekuitas tahun pelaporan dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Ekuitas adalah kekayaan bersih pemerintah yang merupakan selisih antara aset dan kewajiban pemerintah pada tanggal laporan.

5. Laporan perubahan saldo anggaran Lebih merupakan laporan yang menyajikan informasi mengenai kenaikan atau penurunan saldo anggaran lebih tahun pelaporan dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Saldo anggaran Lebih adalah gunggung saldo yang berasal dari akumulasi SiLPA/SiKPA tahun-tahun anggaran sebelumnya dan tahun berjalan serta penyesuaian lain yang diperkenankan.
6. Laporan operasional merupakan laporan yang menyajikan ikhtisar sumber daya ekonomi yang menambah ekuitas dan penggunaannya yang dikelola oleh pemerintah pusat/daerah untuk kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dalam satu periode pelaporan. Laporan operasional menyediakan informasi mengenai seluruh kegiatan operasional keuangan entitas pelaporan yang tercerminkan dalam pendapatan-LO, beban dan surplus/defisit operasional dari suatu entitas pelaporan yang penyajiannya disandingkan dengan periode sebelumnya.
7. Catatan atas laporan keuangan, disajikan secara sistematis, setiap pos dalam laporan realisasi anggaran, neraca dan laporan arus kas harus mempunyai referensi silang dengan informasi terkait dalam catatan atas laporan keuangan.

B. Hak Mendapatkan Laporan Hasil Pemeriksaan Keuangan dari BPK

Sebagai lembaga perwakilan dan unsur penyelenggara pemerintahan daerah, secara organisatoris tidak mempunyai hubungan kelembagaan dengan BPK, akan tetapi berdasarkan pasal 7 Undang-Undang (UU) Nomor 15 tahun 2006 tentang BPK dijelaskan bahwa BPK menyerahkan hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara kepada DPR, DPD dan DPRD sesuai dengan kewenangannya. Lebih lanjut ditegaskan bahwa DPR, DPD dan DPRD menindak lanjuti hasil pemeriksaan BPK dimaksud sesuai dengan tata tertib masing-masing lembaga perwakilan. Hal tersebut dipertegas di dalam Permendagri Nomor 13 tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Tindak lanjut Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan.

Berdasarkan ketentuan di atas dapat dikemukakan bahwa DPRD mempunyai kewenangan untuk mengawasi terhadap tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah dalam hal ini KDH dan jajarannya, terutama dalam pelaksanaan APBD.

Dalam melaksanakan fungsi pengawasannya, DPRD menggunakan laporan hasil pemeriksaan BPK sebagai dasar untuk diklarifikasi oleh pemerintah daerah. Untuk itu jika laporan hasil pemeriksaan BPK belum diklarifikasi oleh pemerintah daerah, DPRD dapat meminta keterangan pemerintah daerah berkenaan dengan hal-hal yang perlu dilakukan klarifikasi. Hal tersebut dilakukan untuk memperoleh kejelasan dalam pelaksanaannya.

Fungsi DPRD yang penting dalam kaitan dengan tindak lanjut laporan hasil pemeriksaan BPK adalah mendorong dan memotivasi pemerintah daerah untuk melaksanakan tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK secara efisien, efektif dan komprehensif. Adapun cara yang dapat ditempuh antara lain dengan memberikan masukan, saran, rekomendasi, penggunaan hak interpelasi, hak angket hingga hak menyatakan pendapat.

Hal ini juga dapat dilakukan melalui proses penetapan rancangan APBD yang diajukan oleh pemerintah daerah, DPRD dapat mengambil keputusan untuk tidak menyetujui penetapan rancangan APBD, jika pemerintah daerah tidak atau belum melakukan tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK. Tentunya hal ini akan berakibat bahwa pemerintah daerah hanya dapat melaksanakan APBD sesuai dengan anggaran tahun sebelumnya. Selain itu berdasarkan ketentuan pasal 320 UU Nomor 23 tahun 2014 dan ketentuan pada tata tertib DPRD pada umumnya, antara lain menyebutkan bahwa pemerintah daerah wajib menyampaikan Rancangan PERDA tentang pertanggungjawaban APBD yang berisi laporan keuangan yang telah diperiksa oleh BPK kepada DPRD.

Perhatian secara terus menerus terhadap temuan audit yang material beserta rekomendasinya dapat membantu BPK untuk menjamin terwujudnya manfaat pekerjaan audit yang dilakukan. Kewajiban untuk melaksanakan tindak lanjut terhadap saran-saran yang disampaikan oleh aparat pengawasan maupun pemeriksa keuangan negara, terletak pada pimpinan entitas/instansi yang diperiksa. Bukan merupakan kewajiban BPK untuk mengambil langkah-langkah tindak lanjut atas suatu hasil pemeriksaan. Kewajiban BPK hanyalah melakukan pemantauan atas pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaannya.

Wewenang DPRD terhadap hasil tindak lanjut Audit BPK menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2010 tentang pedoman pelaksanaan fungsi pengawasan dewan perwakilan rakyat daerah terhadap tindak lanjut hasil pemeriksaan badan pemeriksa keuangan, yaitu:

1. Dalam Pasal 4 ayat 1 menyebutkan DPRD meminta kepada BPK Laporan Hasil Pemeriksaan yang diterima telah dikonfirmasi kepada SKPD dan dalam hal BPK belum melakukan konfirmasi atas Laporan Hasil Pemeriksaan, DPRD dapat mendorong agar BPK melakukan konfirmasi kepada SKPD.
2. Pasal 5 menyebutkan DPRD melakukan pembahasan atas laporan hasil pemeriksaan BPK dalam rapat panitia kerja. Pembahasan dilakukan dengan ketentuan: pertama Laporan hasil pemeriksaan keuangan dengan opini, kedua laporan hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

Besarnya manfaat yang diperoleh dari pekerjaan pemeriksaan tidak terletak pada temuan pemeriksaan yang dilaporkan atau rekomendasi yang dibuat, melainkan terletak pada penyelesaian efektif yang ditempuh oleh entitas/ instansi yang diperiksa.

Pemerintah daerah selaku pihak yang diaudit bertanggung jawab untuk menyelesaikan temuan audit beserta rekomendasinya dan dengan memiliki suatu cara untuk menelusuri status temuan audit beserta rekomendasinya tersebut dapat membantu manajemen memenuhi tanggung jawabnya. Jika manajemen tidak memiliki cara semacam itu, auditor dapat menyusunnya untuk kepentingannya sendiri.

C. Pembahasan Laporan Hasil Pemeriksaan BPK

Pembahasan dilaksanakan dengan tahap sebagai berikut:

1. Pembahasan atas laporan hasil pemeriksaan BPK dilakukan oleh DPRD paling lambat 2 (dua) minggu setelah menerima laporan hasil pemeriksaan BPK.
2. Pembahasan oleh DPRD diselesaikan dalam waktu paling lambat 1 (satu) minggu.

3. Dalam pelaksanaan pembahasan, DPRD dapat melakukan konsultasi dengan BPK.
4. Pimpinan DPRD mengagendakan dalam pembahasan Sidang Paripurna DPRD.
5. Laporan hasil pembahasan dapat berisi usulan:
 - a. Meminta BPK untuk memberikan penjelasan kepada DPRD atas laporan hasil pemeriksaan BPK, dalam hal menemukan ketidakjelasan atas aspek tertentu dan/atau temuan di satuan kerja tertentu yang tertuang dalam laporan hasil pemeriksaan BPK.
 - b. Meminta BPK untuk melakukan pemeriksaan lanjutan, dalam hal menemukan aspek-aspek tertentu dan/atau temuan di satuan kerja tertentu yang tertuang dalam laporan hasil pemeriksaan BPK yang memerlukan pendalaman lebih lanjut.
 - c. DPRD melakukan pengawasan terhadap pemerintah daerah atas pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK. Pengawasan dapat berupa pengawasan terhadap tindak lanjut hasil pemeriksaan keuangan, hasil pemeriksaan kinerja dan hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu.
6. DPRD melakukan monitoring kepada pemerintah daerah atas pelaksanaan tindak lanjut laporan hasil pemeriksaan.
7. Dalam tugas dan wewenangnya DPRD dapat:
 - a. DPRD dapat memberikan dorongan kepada pemerintah daerah untuk mempertahankan kualitas opini wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion*) dalam penyelenggaraan pemerintahan.
 - b. DPRD dapat melakukan pengawasan dan monitoring kepada pemerintah daerah untuk mendorong temuan ataupun rekomendasi dikoreksi opini wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*)
 - c. DPRD dapat mengusulkan kepada KDH untuk menegur, memberikan saran dan/atau arahan yang sifatnya memotivasi SKPD sesuai dengan tingkat, berat ringan dan sifat temuan opini tidak wajar (*adversed opinion*).
 - d. DPRD dapat meminta keterangan dari BPK dan keterangan dan/atau klarifikasi dari pemerintah daerah terkait pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer of opinion*).
8. Pemerintah daerah melaporkan hasil pelaksanaan tindak lanjut Laporan Hasil Pemeriksaan BPK kepada BPK dan DPRD.

D. Pengawasan DPRD terhadap tindak Lanjut LHP BPK

Mekanisme pengawasan DPRD terhadap tindak lanjut LHP BPK, secara garis besar dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Apabila laporan keuangan tersebut beropini tidak wajar (*adverse opinion*), maka mekanisme pembahasan rancangan PERDA pertanggungjawaban pelaksanaan APBD adalah:
 - a. Pemerintah daerah menyampaikan pidato terkait dengan rancangan PERDA pertanggungjawaban APBD dan setelah itu DPRD akan memberikan kesempatan fraksi-fraksi untuk memberikan pandangannya terkait laporan keuangan pemerintah daerah dimaksud.
 - b. Pemerintah daerah memberikan jawaban atas pandangan umum fraksi-fraksi terkait laporan keuangan yang memuat opini tidak wajar dimaksud.
 - c. Pemerintah daerah dan DPRD melakukan pembahasan yang ditujukan untuk memperdalam persoalan terkait laporan keuangan melalui dengar pendapat. Pada pembahasan DPRD dapat meminta kepada pemerintah daerah untuk menyusun rencana aksi (*action plan*) dalam menindak lanjuti rekomendasi BPK. Rencana aksi tersebut di dalamnya memuat temuan pemeriksaan, rekomendasi BPK dan aksi yang akan dilakukan dan SKPD mana yang bertanggung jawab disertai waktu pelaksanaannya. Selain meminta penyusunan rencana aksi, DPRD dapat memberikan saran, masukan dan usulan kepada pemerintah daerah agar menegur SKPD terkait untuk melakukan koreksi terhadap administrasi keuangannya sehingga dapat tercapai opini wajar tanpa pengecualian.

Pemerintah daerah wajib memperhatikan saran, masukan dan usulan DPRD. Setelah dilakukan tahap III maka dilanjutkan tahap pengambilan keputusan yang di dalamnya terdapat forum untuk menerima laporan hasil pembahasan tahap 3. Dalam tahapan ini DPRD memberikan pendapat akhir dan mengambil keputusan terkait penetapan rancangan PERDA pertanggungjawaban APBD.

2. Apabila laporan keuangan beropini wajar tanpa pengecualian (*WTP/unqualified opinion*) maka pada tahap 3 dalam mekanisme pembahasan sidang DPRD terkait rancangan PERDA pertanggungjawaban APBD, DPRD dapat meminta kepada pemerintah daerah untuk menyusun rencana aksi (*action plan*) terkait strategi dan upaya mempertahankan opini wajar tanpa pengecualian. Selain itu DPRD dapat memberikan apresiasi, dorongan motivasi agar pemerintah daerah dan perangkatnya dapat mempertahankan kualitas laporan keuangan beropini wajar tanpa pengecualian. Dengan demikian setelah melalui tahap III, maka pada tahap selanjutnya DPRD memberikan pendapat akhir dan mengambil keputusan terkait penetapan rancangan PERDA pertanggungjawaban APBD.
3. Apabila laporan keuangan beropini wajar dengan pengecualian (*WDP/qualified opinion*) maka pada tahap 3 dalam mekanisme pembahasan sidang DPRD terkait rancangan PERDA pertanggungjawaban APBD, DPRD dapat meminta kepada pemerintah daerah menyusun rencana aksi (*action plan*) untuk menindak lanjuti rekomendasi BPK. Rencana aksi memuat temuan pemeriksaan, rekomendasi BPK, rencana aksi yang akan dilakukan serta SKPD yang bertanggung jawab disertai waktu pelaksanaannya. Selain itu DPRD dapat memberikan pendapat, saran maupun usulan kepada pemerintah daerah untuk menegur SKPD terkait, agar segera melakukan proses perbaikan terhadap laporan keuangan yang disusun sesuai dengan standard dan prinsip-prinsip akuntansi pemerintah. Pemerintah daerah wajib memperhatikan pendapat, saran dan usulan DPRD. Setelah melalui tahap 3, maka pada tahap selanjutnya, DPRD memberikan pendapat akhir dan mengambil keputusan terkait penetapan rancangan PERDA pertanggung jawaban APBD.
4. Apabila laporan keuangan beropini menolak memberikan pendapat (*TMP/Disclaimer opinion*) maka DPRD dapat meminta keterangan terlebih dahulu kepada BPK mengenai latar belakang dan argumentasi terbitnya laporan keuangan berstatus menolak memberikan pendapat. Kemudian, pada tahap 3 dalam mekanisme pembahasan sidang DPRD terkait rancangan PERDA pertanggungjawaban APBD, DPRD dapat meminta kepada pemerintah daerah untuk menyusun rencana aksi (*action plan*) dalam mengevaluasi dan menanggapi status menolak memberikan pendapat serta memberikan saran maupun pendapat bagi penyempurnaan laporan keuangan. Pemerintah

daerah wajib memperhatikan saran, pendapat maupun usulan DPRD. Setelah tahap 3, maka pada tahap selanjutnya, DPRD memberikan pendapat akhir dan selanjutnya mengambil keputusan terkait penetapan rancangan PERDA pertanggungjawaban APBD.

Setelah menyerahkan laporan hasil pemeriksaan BPK kepada DPRD, maka laporan hasil pemeriksaan BPK tersebut dinyatakan terbuka untuk umum dan dimuat di situs BPK. Pengertian terbuka untuk umum adalah bahwa laporan hasil pemeriksaan BPK dapat diakses oleh masyarakat luas, termasuk media massa.

Lebih lanjut dapat dikemukakan bahwa dalam pasal 34 PP Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur bahwa pemerintah daerah (gubernur, bupati, walikota), setelah menerima laporan hasil pemeriksaan BPK, melaksanakan tindak lanjut. Tindak lanjut dilaksanakan oleh tim. Dalam pelaksanaan tindak lanjut Wakil KDH berperan sebagai koordinator yang didukung oleh inspektorat provinsi/kabupaten/kota selaku sekretaris dalam tim tersebut dan SKPD tertentu sebagai anggota. Kedudukan KDH dalam tim sebagai penanggung jawab, untuk itu pemerintah daerah melakukan pemantauan atas pelaksanaan tindak lanjut laporan hasil pemeriksaan BPK tersebut. Sedangkan Inspektorat provinsi/kabupaten/kota melakukan fungsi fasilitasi terhadap satuan kerja perangkat daerah yang menindak lanjuti hasil pemeriksaan BPK, wakil KDH dalam tim bertugas menyampaikan laporan hasil tindak lanjut kepada KDH. Selanjutnya, KDH menyampaikan perkembangan pelaksanaan tindak lanjut laporan hasil pemeriksaan BPK kepada DPRD dan BPK untuk pemutakhiran datanya.

READING COPY

BAB X

Pengawasan terhadap LKPJ KDH

A. Ketepatan Waktu Penyampaian LKPJ

Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 menyebutkan bahwa pemerintah daerah wajib mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada :

1. Pemerintah Pusat berupa Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD).
2. DPRD berupa Laporan Keterangan Pertanggungjawaban KDH (LKPJ)
3. Masyarakat berupa Informasi LPPD.

Pengertian LKPJ adalah Laporan berupa informasi penyelenggaraan pemerintah daerah selama 1 (satu) tahun anggaran atau akhir masa jabatan atau yang disampaikan oleh KDH kepada DPRD.

Dalam rangka memenuhi fungsi akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, mekanisme penyampaian LKPJ sesuai dengan pasal 71 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tentang LPPD Kepada Pemerintah, LKPJ Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Informasi LPPD Kepada Masyarakat, khususnya pada Bab III pasal 17 ayat (1) menyatakan “LKPJ akhir tahun anggaran disampaikan kepada DPRD paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir’. Jadi paling lambat bulan Maret tahun berjalan.

Berdasarkan Pasal 15 ayat (2) Peraturan Pemerintah tersebut, LKPJ terdiri atas LKPJ Akhir Tahun Anggaran dan LKPJ Akhir Masa Jabatan. Pasal 17 ayat (1) mengatur bahwa LKPJ Akhir Tahun Anggaran disampaikan kepada DPRD paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

LKPJ memuat hasil penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang bersih, bertanggung jawab serta mampu menjawab tuntutan perubahan secara efektif dan efisien sesuai dengan prinsip tata pemerintahan yang baik, maka KDH wajib melaporkan penyelenggaraan pemerintahan daerah antara lain dalam bentuk LKPJ. Seperti diuraikan dalam Peraturan Pemerintah tersebut pada Pasal 18 mengatur bahwa LKPJ sekurang-kurangnya menjelaskan:

1. Arah kebijakan umum pemerintahan daerah.
2. Pengelolaan keuangan daerah secara makro, termasuk pendapatan dan belanja daerah.
3. Penyelenggaraan urusan desentralisasi.
4. Penyelenggaraan tugas pembantuan.
5. Penyelenggaraan tugas umum pemerintahan.

Dengan demikian jika dalam hal KDH tidak melaksanakan kewajiban menyampaikan LKPJ dalam sidang paripurna, DPRD provinsi dapat menggunakan hak interpelasi kepada gubernur dan DPRD kabupaten/kota dapat menggunakan hak interpelasi kepada bupati/wali kota. Berdasarkan laporan dari DPRD, Menteri memberikan sanksi teguran tertulis kepada gubernur dan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, memberikan sanksi teguran tertulis kepada bupati/wali kota. Apabila sanksi telah disampaikan 2 (dua) kali berturut-turut dan tetap tidak

dilaksanakan, KDH diwajibkan mengikuti program pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan yang dilaksanakan oleh kementerian serta tugas dan kewenangannya dilaksanakan oleh wakil KDH atau oleh pejabat yang ditunjuk.

B. Mekanisme Pembahasan Internal terhadap LKPJ

LKPJ yang telah disampaikan oleh KDH wajib dibahas secara internal dan diberikan rekomendasi oleh DPRD sesuai dengan pasal 22 peraturan pemerintah tersebut yang mengatur mengenai tata cara penyampaian LKPJ yaitu:

1. LKPJ disampaikan oleh KDH dalam rapat paripurna DPRD.
2. LKPJ dibahas oleh DPRD secara internal sesuai dengan tata tertib DPRD.
3. Berdasarkan hasil pembahasan itu, DPRD menetapkan Keputusan DPRD.
4. Keputusan DPRD disampaikan paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah LKPJ diterima.
5. Keputusan DPRD tersebut disampaikan kepada KDH dalam rapat paripurna yang bersifat istimewa sebagai rekomendasi kepada KDH untuk perbaikan penyelenggaraan pemerintahan daerah ke depan.

Apabila LKPJ tidak ditanggapi dalam jangka waktu 30 hari setelah LKPJ diterima, maka dianggap tidak ada rekomendasi untuk penyempurnaan.

Mekanisme pembahasan internal adalah pembahasan yang dilakukan oleh panitia yang dibentuk oleh DPRD sesuai dengan peraturan tata tertib DPRD. Proses pembahasan LKPJ oleh DPRD disarankan dilakukan dengan mengedepankan objektivitas, transparansi dan akuntabilitas. Jika *output* dan *outcome* kinerja pemerintah daerah tercapai, maka keputusan DPRD mengenai penilaian LKPJ tersebut harus baik. Dan sebaliknya, jika kinerja pemerintah daerah tidak baik, maka DPRD dapat memberikan rekomendasi kepada KDH untuk memperbaiki penyelenggaraan pemerintahannya dalam keputusan DPRD mengenai penilaian LKPJ.

Sedangkan dari sisi substansi, LKPJ Daerah dapat dikritisi oleh DPRD karena DPRD yang memiliki kapasitas untuk menilai kinerja pemerintah daerah.

Agar bisa menilai LKPJ dengan baik, anggota DPRD seharusnya melakukan uji petik terhadap beberapa proyek pembangunan infrastruktur, pengadaan barang dan jasa dalam penyelenggaraan bidang pendidikan dan kesehatan, serta mengidentifikasi penerima manfaat anggaran publik di bidang pelayanan dasar, apakah sampai ke masyarakat sebagai penerima manfaat atau tidak. Terutama untuk program maupun proyek yang mendapatkan alokasi anggaran yang besar. Misalnya, jika ada program pemberian beasiswa pendidikan yang anggarannya mencapai miliaran rupiah, anggota DPRD perlu mendapatkan informasi tentang penerima manfaat beasiswa tersebut. Hal ini untuk melihat apakah program beasiswa ditujukan untuk meningkatkan akses masyarakat miskin atau tidak. Dalam proyek pembangunan infrastruktur berupa jalan, saluran irigasi, saluran drainase, maupun pasar, anggota DPRD bisa melakukan penelusuran pelaksanaan proyek dengan melibatkan konstituennya di daerah pemilihan.

C. Penilaian Kinerja terhadap LKPJ KDH

Pada setiap akhir tahun anggaran dan pada akhir masa jabatannya, kepada daerah diwajibkan untuk menyampaikan LKPJ. LKPJ merupakan laporan yang disampaikan oleh KDH setiap tahun dalam sidang paripurna DPRD yang berkaitan dengan penyelenggaraan tugas otonomi dan tugas pembantuan. Pada saat tersebut, DPRD harus memberikan penilaian terhadap kinerja kepada daerah dalam melaksanakan pembangunan yang telah diamanahkan.

Menilai kinerja dalam LKPJ adalah:

1. Menilai kinerja pemerintah dalam LKPJ merupakan akhir dari prosesi pengawasan DPRD.
2. Penilaian kinerja terhadap LKPJ, perhatian utama DPRD harus lebih difokuskan pada tingkat capaian kinerja tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dalam Rencana Strategi Pemerintah Daerah.

3. Hasil evaluasi atas LKPJ ini menjadi salah satu pertimbangan penting dalam penentuan agenda pengawasan periode berikutnya, LKPJ adalah ikhtisar yang menjelaskan secara ringkas dan lengkap tentang capaian kinerja pemerintah daerah yang disusun berdasarkan rencana kerja pemerintah daerah yang telah ditetapkan dalam rangka pelaksanaan APBD. Kinerja adalah keluaran/hasil dari kegiatan/program yang hendak atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kualitas dan kualitas terukur.

Sesuai dengan prinsip anggaran berbasis kinerja, maka seharusnya laporan realisasi perhitungan APBD dilengkapi dengan LKPJ yang diwujudkan dalam bentuk Laporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah Daerah (LAKIP) sesuai dengan Permenpan RB Nomor 53 tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Perjanjian Kinerja, Pelaporan Kinerja Dan Tata Cara Review Atas Laporan Kinerja Instansi Pemerintah.

Dengan keterbatasan kompetensi DPRD untuk menilai kinerja laporan keuangan tersebut, DPRD dapat mengoptimalkan segala sumber daya yang ada dengan melakukan sinergi dengan aparat pengawasan lain yang terkait untuk melakukan analisis terhadap kinerja pemerintah daerah tersebut. Selain itu, dukungan staf tenaga ahli dapat dioptimalkan untuk melakukan penilaian kinerja pemerintah daerah melalui LKPJ tersebut.

Namun demikian, DPRD masih dapat juga memanfaatkan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan sebagai dasar untuk melakukan penilaian kinerja dalam LKPJ tersebut. Pasal 320 UU 23 tahun 2014 menyatakan bahwa Laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD disampaikan oleh gubernur/bupati/walikota kepada DPRD dalam bentuk laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

Dengan mengorganisasikan segenap potensi dan jaringan aliansi strategis yang ada, maka efektivitas dan objektivitas DPRD dalam melakukan penilaian kinerja pemerintah daerah melalui LKPJ akan menghasilkan penilaian yang objektif, tepat dan akurat.

Secara normatif dan administratif LKPJ sebagai laporan yang wajib disampaikan oleh KDH. Hal yang menjadi lebih penting sebenarnya adalah menjawab pertanyaan,

1. Seberapa jauh APBD tahun berjalan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat, mendorong terjadinya pemerataan dan

lebih dapat menjamin keadilan. Dapat dipahami dari sisi nilai bahwa APBD mungkin terlalu kecil untuk dapat menyelesaikan semua masalah yang dihadapi. Akan tetapi, dengan arahan kebijakan yang telah ditetapkan dalam Arah Kebijakan APBD dan dengan strategi yang tepat, APBD dapat digerakkan secara optimal dalam pencapaian misi pemerintah daerah.

2. Sejauh mana akuntabilitas publik yang ada pada LKPJ. Dari aspek hukumnya, akuntabilitas terkait jaminan adanya kepatuhan terhadap aturan yang disyaratkan dalam penggunaan sumber dana publik, maka perlu audit kepatuhan. Aspek proses, akuntabilitas lebih terkait dengan prosedur yang digunakan dalam pelaksanaan program yang harus mempertimbangkan pengelolaan dana publik secara efisien dan efektif dan untuk itu perlu audit akuntabilitas proses. Pada aspek program, akuntabilitas terkait dengan apakah *output* yang diperoleh sesuai dengan tujuan program yang ditetapkan dan apakah alternatif-alternatif program memberi hasil yang optimal dan untuk itu perlu program audit.
3. Terkait dengan transparansi dalam pelaksanaan program, dalam bentuk keterbukaan informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung.

Tanggapan DPRD terhadap LKPJ tidak dimaksudkan untuk melakukan audit akuntabilitas secara utuh dan mendalam. Bagi DPRD yang menjadi lebih penting dalam tanggapan terhadap LKPJ ini adalah akuntabilitas program dan akuntabilitas pelaksanaan berbagai program dalam APBD. Sesuai dengan cakupan tanggapan itu, berdasarkan format LKPJ, fokus evaluasi adalah pada bentuk program, hasil keluaran (*output*) dari program dan realisasi anggaran.

Penilaian kinerja yang dilakukan oleh DPRD tersebut sekurang-kurangnya meliputi penilaian terhadap:

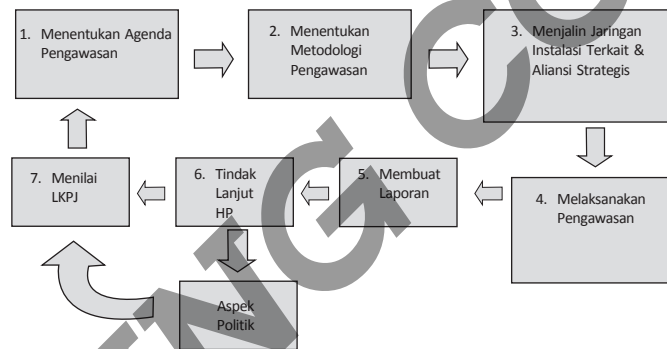
1. Tingkat capaian kinerja sasaran yang mengukur seberapa jauh KDH telah berhasil mencapai tujuan dan sasaran pembangunan yang telah dirumuskan dalam dokumen perencanaan (Renstra dan Renja).
2. Efektivitas pelaksanaan pembangunan yang mengukur seberapa jauh hasil pembangunan tersebut telah sesuai dan memenuhi kebutuhan seluruh masyarakat baik dalam peningkatan kesejahteraan kualitas pelayanan aparatur maupun kondisi makro daya saing daerah.

3. Efisiensi pengelolaan sumber daya baik sumber daya alam maupun sumber dana yang digunakan dalam proses pembangunan. Kualitas dan ketaatan terhadap peraturan perundangan serta asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih dari KKN (*good governance*).

Penilaian LKPJ dilakukan dengan:

1. Membandingkan antara target kinerja kegiatan dengan capaian kinerja aktual.
2. Membandingkan antara target kinerja program dengan capaian kinerja aktual.

Uraian di atas dapat dijelaskan dalam gambar berikut ini:



D. Rekomendasi DPRD terhadap LKPJ KDH

Rekomendasi yang disampaikan DPRD kepada KDH, berupa catatan-catatan strategis yang berisikan saran, masukan dan/atau koreksi terhadap penyelenggaraan urusan desentralisasi, tugas pembantuan dan tugas umum pemerintahan yang selanjutnya dirumuskan dalam Keputusan DPRD tentang rekomendasi DPRD tentang LKPJ.

Pendalaman itu bisa saja dengan membentuk panitia khusus atau panitia kerja. *Output* dari panitia khusus atau panitia kerja adalah rekomendasi yang berupa catatan-catatan strategis yang berisikan saran, masukan dan/atau koreksi terhadap penyelenggaraan urusan desentralisasi, tugas pembantuan dan tugas umum pemerintahan.

KDH menyampaikan ruang lingkup materi LKPJ yang berisikan lima butir yaitu (kecuali pendahuluan) : pendahuluan, kebijakan pemerintahan daerah, kebijakan umum pengelolaan keuangan daerah, penyelenggaraan urusan pemerintahan (desentralisasi), penyelenggaraan tugas pembantuan dan tugas umum pemerintahan. Sedang DPRD dalam memberikan rekomendasi ruang lingkup materinya cukup tiga saja yakni penyelenggaraan urusan desentralisasi, tugas pembantuan dan tugas umum pemerintahan.

Pertanyaannya, kenapa DPRD tidak dapat mengkaji dalam arti tidak memberikan rekomendasi terhadap ruang lingkup materi yang sama sebagaimana yang disampaikan KDH? Kenapa hanya tiga, tidak lima? Jawabannya adalah, karena dua materi kebijakan (kebijakan pemerintahan daerah dan kebijakan umum pengelolaan keuangan daerah), adalah (hanya sebatas) kebijakan, yang sudah tertuang di RPJMD dan KUA dan PPAS, APBD TA bersangkutan. Sedang tiga materi lainnya (desentralisasi, tugas pembantuan dan tugas umum pemerintahan), adalah materi penjabaran dari kebijakan, atau dengan kata lain, materi yang mengeksekusi kebijakan-kebijakan tersebut.

BAB XI

Pengawasan terhadap Pelaksanaan APBD

A. Pengawasan terhadap Pelaksanaan APBD

Salah satu fungsi DPRD yang cukup penting dan mempunyai dampak strategis bagi daerah adalah fungsi anggaran DPRD dalam menetapkan APBD. Hal ini berhubungan dengan kewajiban KDH memberikan keterangan pertanggungjawaban tahunan atas pelaksanaan APBD. Pasal 309 UU Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa : APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran sesuai dengan undang-undang mengenai keuangan negara.

Agar pengelolaan anggaran daerah yang tertuang dalam APBD benar-benar sesuai dengan kebutuhan daerah, DPRD perlu melakukan pengawasan kebijakan dari perencanaan sampai pelaksanaan dan evaluasi program kegiatan. Agar APBD tersusun dan terlaksana dengan

tepat sasaran dan tepat waktu, DPRD dapat mengarahkan penyusunan APBD berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, dengan arahan materi:

1. APBD disusun dengan pendekatan kinerja.
2. Dalam menyusun APBD, penganggaran pengeluaran harus didukung dengan kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup.
3. Jumlah pendapatan yang dianggarkan dalam APBD merupakan perkiraan yang cukup terukur secara rasional dapat dicapai untuk setiap pendapatan.
4. Perkiraan sisa lebih perhitungan APBD tahun sebelumnya dicatat sebagai saldo awal pada APBD tahun berikutnya, sedangkan realisasi Sisa Lebih Perhitungan APBD tahun lalu dicatat sebagai saldo awal pada perubahan APBD.

Dengan adanya rincian penyusunan APBD yang berpedoman pada tata cara penyusunan dan penggunaannya, akan memudahkan DPRD dalam penyusunan PERDA menyangkut APBD, perhitungan APBD dalam perubahan setiap tahun, sehingga pengawasan yang dilakukan DPRD terhadap APBD dapat dilakukan secara optimal. Fungsi pengawasan DPRD terhadap APBD diarahkan agar tidak terjadi penyimpangan seperti kasus korupsi oleh DPRD yang melibatkan juga KDH yang erat kaitannya dengan penyelewengan dan penetapan Rancangan PERDA tentang APBD dan perubahannya.

Adapun ketentuan bahwa apabila DPRD tidak mencapai titik temu dengan gubernur, bupati dan walikota dalam mengambil keputusan bersama tentang APBD, maka KDH menggunakan APBD tahun sebelumnya. Untuk menghindari hal ini DPRD dapat melakukan koordinasi yang baik dengan eksekutif agar seluruh tujuan dapat tercapai dalam rumusan kegiatan ke dalam APBD, artinya PERDA tentang APBD benar-benar menjadi pedoman bagi semua SKPD.

Hal tersebut sesuai dengan Pasal 318 UU Nomor 23 Tahun 2014 yang berbunyi :

“Perkada tentang penjabaran APBD dan Perkada tentang penjabaran perubahan APBD dijadikan dasar penetapan dokumen pelaksanaan anggaran SKPD”.

Lebih lanjut disebutkan pada Pasal 311 ayat (1) dan (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, bahwa:

1. DPRD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan PERDA tentang APBD.
2. Pengawasan sebagaimana dimaksud pada butir satu bukan pemeriksaan tetapi pengawasan yang lebih mengarah untuk menjamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan dalam PERDA tentang APBD.

Pengawasan terhadap pelaksanaan APBD, wujudnya adalah melihat, mendengar, mencermati pelaksanaan APBD oleh SKPD, baik secara langsung maupun berdasarkan informasi yang diberikan oleh konstituen, tanpa masuk ke ranah pengawasan yang bersifat teknis. Apabila ada dugaan penyimpangan dapat dilakukan hal-hal sebagai berikut:

1. Memberitahukan kepada KDH untuk ditindaklanjuti.
2. Membentuk Pansus untuk mencari informasi yang lebih akurat.
3. Menyampaikan adanya dugaan penyimpangan kepada instansi penyidik Kepolisian, Kejaksaan, KPK.

Perlu digarisbawahi bahwa agar pengawasan anggaran itu dapat berjalan efektif dan dalam pembahasannya antara panitia anggaran DPRD dan tim eksekutif tidak berlarut-larut maka DPRD harus dilibatkan sejak dari awal penyusunan kebijakan umum pembangunan daerah.

B. Perencanaan Pembangunan Daerah

1. Perencanaan Pembangunan di Indonesia

Di Indonesia, ada dua jenis perencanaan yang dibuat oleh pemerintah, yaitu perencanaan pembangunan nasional dan perencanaan tata ruang. Kedua jenis perencanaan ini memiliki keterkaitan yang erat satu sama lain tetapi sekaligus memiliki perbedaan yang tegas. Perencanaan yang pertama diatur dalam UU Nomor 25 tahun 2004,

yang mengatur tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dalam UU ini diatur mengenai perencanaan jangka panjang, jangka menengah dan tahunan, serta harmonisasi dan sinkronisasi antar jenjang waktu perencanaan tersebut. Kemudian diatur juga mengenai harmonisasi antara perencanaan oleh pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota, sehingga membentuk suatu sistem perencanaan pembangunan nasional yang harmonis. Perencanaan pembangunan kemudian diterjemahkan dalam kebijakan penganggaran, sebagai instrumen investasi pemerintah.

Jenis perencanaan yang kedua adalah perencanaan tata ruang (*spatial planning*), yang diatur dalam UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Dalam UU ini, penataan ruang diselenggarakan oleh negara melalui berbagai jenjang pemerintahan tetapi tetap melibatkan peran masyarakat dalam pengaturan, pembinaan, pelaksanaan dan pengawasannya. Prinsip yang dikedepankan dalam UU ini adalah harmonisasi dalam pemanfaatan ruang, sehingga lebih mengesampingkan kebebasan daerah untuk mengeksploitasi ruang untuk kepentingannya semata. Hal ini karena karakteristik ruang yang bersifat kontinum dan tidak dibatasi oleh wilayah administratif. Dalam rangka menjamin terjadinya harmonisasi, pemerintah menggunakan berbagai instrumen pengendalian seperti pemberian insentif, disinsentif, sanksi administratif, sanksi perdata dan pidana. Pengendalian dalam perencanaan tata ruang relatif lebih ketat karena ruang adalah sumber daya yang akan menjadi obyek pemanfaatan untuk mencapai tujuan pembangunan.

2. Permasalahan Perencanaan Pembangunan Daerah

Walaupun peraturan yang ada telah mengatur perencanaan pembangunan secara cukup rinci, namun dalam pelaksanaannya masih ada beberapa hal yang memerlukan penyempurnaan, yaitu.

- a. Keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan pembangunan daerah kabupaten/kota dengan pembangunan nasional dan antara perencanaan kabupaten/kota dengan perencanaan provinsi masih perlu ditingkatkan. Selama ini banyak daerah yang perencanaan pembangunan daerahnya belum mengacu kepada rencana pembangunan provinsi dan nasional. Dalam perencanaan tata ruang, masih banyak daerah yang belum menggunakan rencana

tata ruang yang lebih tinggi sebagai dasar dalam mengembangkan kegiatan pembangunan daerahnya. Akibatnya, konsistensi dan sinergi dalam pembangunan daerah belum dapat secara optimal diwujudkan.

- b. Kebijakan pembangunan daerah sebagaimana dinyatakan dalam RPJMD dan RKPD sering belum dikaitkan dengan rencana tata ruang daerah. Pengintegrasian antara dokumen RPJMD dan RKPD dengan dokumen tata ruang sering belum dapat dilakukan dengan optimal. Kegiatan pembangunan yang memiliki dimensi ruang belum dapat ditempatkan dalam lokasi yang telah ditentukan dalam rencana tata ruang. Kemampuan untuk mengisi rencana tata ruang dengan kegiatan pembangunan yang sesuai masih sangat rendah. Akibatnya, banyak kegiatan pembangunan daerah yang kurang sesuai dengan rencana tata ruang yang telah dibuat dan menimbulkan berbagai masalah lingkungan yang merugikan kepentingan masyarakat.
- c. Dokumen rencana pembangunan daerah sering belum secara jelas memuat secara rinci hasil pembangunan yang diharapkan yaitu *outcome*, *output* dan *Input*. Akibatnya keterkaitan antara *input*, *output* dan *outcome* yang diharapkan belum dapat diamati dengan mudah oleh para pelaksana dan pemangku kepentingan. Bahkan, dalam mendefinisikan *input* untuk kegiatan pembangunan daerah sering belum memasukkan *Input* di luar pendanaan, seperti aset dan peraturan perundangan yang spesifik dibuat untuk mendukung kegiatan pembangunan. Belum dimasukkannya aset seperti barang milik daerah, tanah, sumber daya alam yang pengelolaannya dikuasakan pada daerah sebagai *input* yang penting dalam pembangunan daerah membuat kegiatan pembangunan daerah cenderung menguntungkan para pengusaha besar di daerah. Banyak kasus menunjukkan terjadinya penguasaan aset daerah yang digunakan dalam pembangunan daerah yang manfaatnya kurang dapat dirasakan oleh masyarakat luas. Karena itu definisi tentang *Input* untuk kegiatan pembangunan seharusnya mencakup tidak hanya pendanaan tetapi juga aset dan sumber daya lainnya yang dikuasai oleh daerah.
- d. Banyak dokumen rencana pembangunan daerah yang belum dibuat atas dasar data yang akurat dan reliabel. Para perencana pembangunan daerah sering mengalami kendala untuk membuat

rencana pembangunan daerah yang berbasis pada informasi yang akurat dan reliabel karena keterbatasan data yang dimilikinya. Tidak tersedianya data yang lengkap dan dikumpulkan secara berkala membuat para perencana mengalami kesulitan dalam membuat rencana pembangunan yang mampu menjawab secara tepat masalah yang berkembang di daerah.

- e. Dalam tataran empirik dewasa ini kurang tercipta sinergi dan harmonisasi antara perencanaan pembangunan pusat dan daerah dan antar daerah. Masing-masing daerah berjalan sesuai dengan rencana dan prioritasnya sendiri-sendiri. Akibatnya sangat sulit untuk merealisasikan target-target nasional yang ditetapkan pemerintah pusat karena adanya fragmentasi perencanaan dan pelaksanaan kegiatan pembangunan. Kondisi tersebut diperparah lagi oleh adanya pergantian elit daerah baik KDH maupun DPRD dengan prioritas yang mungkin berbeda dengan elit pendahulunya. Akibatnya tidak akan terjadi kontinuitas perencanaan dan pembangunan di daerah dan pada gilirannya akan mengganggu pencapaian target pembangunan nasional secara keseluruhan.
- f. Kebingungan sering terjadi di daerah terkait dengan sumber legitimasi dari RPJMD, peraturan menentukan bahwa RPJMD harus disahkan melalui PERDA sementara UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang perencanaan pembangunan nasional mengatakan bahwa RPJMD cukup disahkan melalui peraturan KDH. Perbedaan konsep RKPD di dalam kedua UU tersebut, dimana UU Nomor 25 tahun 2004 mendefinisikan RKPD sebagai rencana kerja pembangunan daerah sementara UU lainnya mendefinisikan RKPD sebagai rencana kerja pemerintah daerah.

3. Dampak dalam Penerapan Pembangunan Daerah

Kesulitan pemerintah daerah dalam menjaga konsistensi perencanaan pembangunan daerah dengan nasional dan antar daerah telah lama dirasakan oleh banyak pihak (Keban, 2007). Undang-Undang yang ada telah mengatur perlunya daerah membuat RPJPD, RJPMD, RKPD dan Renja SKPD namun keduanya memiliki pengaturan yang berbeda terkait dengan basis legalitas dari dokumen perencanaan dan definisi dari konsep yang dipergunakan. Perbedaan tersebut sering membuat kebingungan aparat di daerah. Di dalam UU Nomor 23 tahun 2014

diharapkan dapat memberi solusi terhadap perbedaan tersebut sehingga daerah dapat memiliki dasar hukum yang jelas dalam menyiapkan dokumen perencanaan.

Tidak adanya pengaturan yang jelas tentang keterkaitan antara rencana pembangunan dengan rencana tata ruang juga sering menjadi sumber dari keengganan daerah untuk mengisi rencana tata ruang daerah. Akibatnya, kegiatan pembangunan daerah dengan rencana tata ruang yang ada sering tidak nyambung dan menghasilkan masalah baru yang merugikan kepentingan publik di daerah.

Adanya pengaturan yang mengamankan daerah untuk mengisi perencanaan tata ruang dengan kegiatan pembangunan sosial ekonomi yang relevan akan dapat mendorong daerah untuk tunduk pada dokumen tata ruang yang dimilikinya. Pengaturan ini diharapkan dapat juga mendorong terintegrasinya pembangunan daerah bukan hanya dengan rencana tata ruang tetapi juga dengan rencana pembangunan nasional.

Terbatasnya informasi dan data yang valid dan terbaru menjadi salah satu penyebab dari rendahnya kualitas perencanaan pembangunan daerah. Tidak tersedianya data yang mengukur hasil pembangunan yang diharapkan (*outcomes*), keluaran dan masukan sering membuat para pelaksana dan pemangku kepentingan mengalami kesulitan untuk memahami rasionalitas dari kegiatan pembangunan daerah. Hal ini juga memberi peluang kepada para perencana dan pelaku pembangunan untuk melakukan praktik KKN dengan menitipkan proyek-proyek pembangunan yang relevansinya dengan prioritas pembangunan daerah amat rendah.

Untuk mengurangi praktik KKN dalam perencanaan maka perlu pengaturan yang mengharuskan dokumen rencana pembangunan daerah memuat ketiga komponen tersebut di atas. Pemuatan data tersebut akan dapat membuat para pemangku kepentingan memahami rasionalitas kegiatan pembangunan daerah. Di samping itu, pengaturan perlu dibuat untuk memastikan bahwa daerah memperhitungkan masukan di luar pendanaan dalam kegiatan pembangunan daerah.

Selama ini banyak daerah yang mengabaikan pentingnya inventarisasi dan penilaian aset dalam merencanakan kegiatan pembangunan daerah. Aset daerah atau aset negara yang dikuasakan pengelolaannya kepada daerah kurang diperhitungkan dalam pembangunan daerah. Aset

tersebut sering dianggap sebagai *given* dan karenanya penilaian yang wajar dari aset tersebut dan kontribusinya terhadap pembangunan daerah belum dihargai secara wajar. Akibatnya, banyak pemanfaatan aset daerah berupa tanah, sumber daya alam dan barang daerah yang kemudian dimanfaatkan oleh pihak swasta yang manfaatnya bagi kepentingan publik belum dapat dirasakan secara meluas.

Untuk mendorong daerah melakukan berbagai perubahan dan perbaikan sebagaimana tersebut di atas, maka daerah harus didorong untuk melakukan dokumentasi data yang penting bagi kegiatan perencanaan pembangunan. Data tentang indikator pencapaian hasil pembangunan, keluaran, masukan baik pendanaan ataupun di luar pendanaan seperti barang daerah, sumber daya alam dan aset-aset lainnya yang pengelolaannya dikuasakan pada daerah sangat penting didokumentasikan dengan baik. Data-data tersebut perlu dikumpulkan secara berkala dan bersifat terbuka bagi pemangku kepentingan. Dengan adanya data dasar yang lengkap, relevan dan terbaru secara berkala maka kualitas perencanaan dan pelaksanaan kegiatan pembangunan akan menjadi semakin baik.

Untuk menciptakan sinergi pembangunan pusat dengan daerah dapat dimulai dari *mapping* urusan dan kelembagaan yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Setiap kementerian/LPNK akan melakukan pemetaan daerah provinsi atau kabupaten/kota yang mempunyai sektor unggulan sesuai bidang kerja kementerian/LPNK terkait.

Analisis terhadap PDRB dan mata pencaharian penduduk serta pemanfaatan lahan dapat dijadikan acuan dalam menentukan sektor unggulan daerah tersebut.

Demikian juga dengan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang terkait dengan pelayanan dasar. Kementerian/LPNK terkait dapat memetakan daerah-daerah mana yang mempunyai masalah mendasar dalam arti di bawah rata-rata nasional atau dibawah SPM dalam pencapaian pelayanan dasarnya. Hasil pemetaan tersebut akan diikuti dengan pembentukan kelembagaan daerah yang akan mewadahi urusan yang terkait dengan sektor unggulan dan pelayanan dasar prioritas di daerah tersebut.

Dengan cara demikian setiap kementerian/LPNK akan mengetahui secara pasti daerah-daerah yang akan menjadi *stakeholders* utamanya.

Melalui mekanisme musyawarah pembangunan nasional, masing-masing kementerian/LPNK membuat perencanaan strategis di bidangnya masing-masing dengan melibatkan *stakeholders* utamanya. Dalam renstra nasional ditentukan peran masing-masing tingkatan pemerintahan dalam perencanaan pembangunan termaksud. Dengan cara tersebut akan tercipta sinergi dan harmonisasi perencanaan pembangunan antara pusat dan daerah dalam pencapaian target nasional dalam bidang pembangunan tertentu.

C. Keuangan dan Aset Daerah

1. Tinjauan Umum tentang Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah

Penerimaan daerah yang terbatas semestinya digunakan secara efisien dan efektif untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Setiap rupiah yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah hendaknya memiliki pengaruh terhadap membaiknya kesejahteraan masyarakat. Pemerintah daerah yang diberi amanat untuk menjalankan fungsi dan tugasnya meningkatkan kesejahteraan masyarakat seharusnya menempatkan kepentingan dan kebutuhan masyarakat sebagai kriteria utama dalam mengalokasikan anggaran pemerintah. Pemerintah daerah dibentuk untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Karena itu, keberadaan pemerintah daerah harus dapat memberi nilai tambah bagi masyarakat, terutama dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasarnya.

Tentu tidak elok kalau keberadaan pemerintah daerah justru menyita lebih banyak sumber daya daripada yang digunakannya untuk melayani masyarakatnya. Biaya pemerintahan seharusnya lebih kecil daripada biaya untuk melayani warganya. Anggaran yang dihabiskan untuk membiayai kegiatan pemerintah harus lebih kecil daripada anggaran yang digunakan untuk melayani warganya. Apa yang terjadi sekarang ini dimana belanja pegawai jauh melebihi belanja untuk pelayanan publik harus dikoreksi sehingga pada saatnya nanti belanja untuk pelayanan publik menjadi jauh lebih besar daripada belanja pelayanan

publik. Dengan cara ini maka fungsi pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya akan dapat terwujud.

Aset pemerintah juga digunakan untuk sebesar-besarnya peningkatan kesejahteraan masyarakat. Selama ini pemahaman pejabat pemerintah tentang aset yang tersedia di daerah cenderung terbatas. Aset cenderung dipahami terbatas pada barang milik pemerintah, sedangkan yang dimaksud dengan aset sebenarnya jauh lebih luas, termasuk tanah, sumber daya alam dan *aset non-tangible* lainnya. Karena terbatasnya pemahaman para pengambil kebijakan tentang aset sering menyebabkan pemanfaatan aset di daerah sering kurang optimal dilihat dari kepentingan masyarakat. Banyak aset daerah yang digunakan oleh pihak lain, utamanya sektor dunia usaha, yang manfaatnya lebih banyak dinikmati oleh pelaku usaha daripada masyarakat luas di daerah.

Untuk itu, penyebarluasan konsep aset yang luas perlu dilakukan di kalangan para penyelenggara pemerintahan daerah. Pengaturan tentang penggunaan aset untuk kepentingan ekonomi dan lainnya perlu dilakukan. Pengaturan tentang pemberdayaan aset harus menempatkan kepentingan masyarakat sebagai pertimbangan utama. Penyelenggara pemerintahan daerah harus dapat memanfaatkan di daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

2. Permasalahan dalam Pengelolaan Keuangan Daerah

Salah satu permasalahan dalam pengelolaan keuangan daerah adalah adanya anggaran yang tidak sesuai dengan prioritas daerah. Hal ini dapat kita lihat dari tingginya belanja pegawai dan operasional pemerintah (berkisar 70%- 90%). Kecenderungan ini menunjukkan bahwa selama ini pemerintahan daerah masih lebih banyak mengurus dirinya sendiri daripada mengurus kebutuhan warganya. Akibatnya muncul ketidakpuasan publik terhadap kinerja pemerintah daerahnya.

Proses penganggaran yang relatif tertutup mendorong terjadinya *elite captures* dalam penganggaran, dimana sebagian besar anggaran lebih banyak dihabiskan untuk memenuhi kebutuhan elit birokrasi dan politik (Dwiyanto, dkk, 2007). Akses warga dan pemangku kepentingan di daerah yang rendah terhadap proses penganggaran membuat elit birokrasi dan politik sering lebih menempatkan kepentingannya di atas

kepentingan warganya. *Disparitas* anggaran untuk kebutuhan birokrasi dan DPRD dan anggaran untuk pelayanan publik adalah salah satu bukti dari terjadinya *elite captures* dalam proses penganggaran.

Masalah lain dalam bidang keuangan daerah adalah rendahnya kapasitas daerah dalam membelanjakan dananya untuk pembangunan daerah. Kecenderungan daerah untuk menginvestasikan uangnya di SBI dan deposito menunjukkan ketidakmampuannya untuk memanfaatkan *revenues* yang dimilikinya untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerahnya. Juga kecenderungan daerah untuk mengalokasikan anggaran yang dimilikinya untuk kegiatan-kegiatan yang bukan menjadi prioritas yang penting menjadi bukti bahwa kapasitas daerah untuk mengelola dana yang dimilikinya untuk pembangunan daerah masih perlu didorong dan ditingkatkan.

Dalam pemanfaatan aset negara di daerah, masih sering terjadi aset negara di daerah dimanfaatkan oleh pelaku ekonomi yang hasilnya kurang memberi sumbangan terhadap perbaikan kesejahteraan masyarakat di daerah. Hutan, sumber daya alam dan lahan yang dimanfaatkan oleh para pelaku usaha sering justru menghasilkan kerugian bagi masyarakat luas. Kerusakan lingkungan dan ketidakseimbangan ekosistem sebagai akibat dari pengelolaan aset yang kurang bertanggung jawab menimbulkan kerugian yang sangat besar bagi masyarakat generasi sekarang dan mendatang. Banyak aset lahan yang dikuasai oleh pelaku usaha yang diubah menjadi kawasan pemukiman yang memiliki nilai tambah yang berlipat ganda, yang keuntungannya hanya dinikmati oleh para pelaku usaha.

3. Dampak Negatif dalam Penerapan Pengelolaan Keuangan Daerah

Tidak adanya pagu yang jelas tentang berapa banyak anggaran dapat dialokasikan untuk biaya belanja pegawai dan operasional birokrasi pemerintah membuat daerah menghabiskan sebagian besar anggarannya untuk membiayai dirinya sendiri, bukan untuk biaya melayani warganya. Banyak daerah yang menghabiskan sekitar 90 persen dari APBDnya untuk belanja pegawai dan kegiatan operasional satuan birokrasinya. Hal ini disebabkan karena tidak ada insentif yang efektif bagi daerah untuk merampingkan satuan organisasinya. Tidak

adanya pagu anggaran untuk belanja pegawai dan biaya operasional pemerintah dan insentif untuk merampingkan birokrasinya memberi ruang yang besar bagi daerah untuk mengembangkan birokrasinya.

Kecenderungan daerah untuk mengembangkan struktur birokrasi yang gemuk juga menjadi salah satu penyebab dari besaran jumlah anggaran yang digunakan untuk membiayai birokrasi. Mengurangi jumlah biaya belanja pegawai hanya dapat dilakukan dengan mendorong daerah untuk merampingkan struktur birokrasinya. Adanya pagu anggaran untuk belanja birokrasi dan pegawai akan dapat mendorong daerah melakukan *rasionalisasi* dan *rightsizing*.

Namun, rasionalisasi dan *rightsizing* memiliki dampak sosial dan politik yang cukup besar yang mesti diperhitungkan. Keresahan dan protes dari kalangan aparat di daerah tentu sangat besar dan dapat menimbulkan risiko politik bagi pemerintah daerah. Pembatasan pagu anggaran untuk belanja pegawai harus dilakukan dengan hati-hati dan dilaksanakan secara bertahap sesuai dengan kemampuan daerah.

Mendorong daerah lebih peduli kepada kepentingan publik juga dapat dilakukan dengan membuat proses penganggaran menjadi lebih terbuka, transparan dan partisipatif. Kecenderungan yang umum terjadi di daerah, dimana praktik penganggaran sangat tertutup dan elitis, harus segera dihentikan. Salah satu caranya adalah dengan mendorong partisipasi pemangku kepentingan dan masyarakat luas untuk terlibat dalam proses penganggaran. Proses penganggaran yang cenderung eksklusif harus diubah menjadi inklusif, partisipatif dan terbuka sehingga para pemangku kepentingan dapat mengetahui berapa banyak pagu anggaran yang ada dan untuk apa saja anggaran tersebut dialokasikan dan berapa besarnya. Cara seperti ini dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Dalam penggunaan aset daerah, yang sekarang cenderung kurang menguntungkan masyarakat dan sering menjadi arena KKN, pemerintah perlu membuat pengaturan yang lebih jelas. Tidak adanya pengaturan yang melindungi kepentingan warga dalam penggunaan aset daerah sering membuat pemanfaatan aset daerah lebih menguntungkan pelaku usaha dan kurang dapat dirasakan manfaatnya oleh warga dan pemerintah daerah. Penguatan terhadap pengaturan tentang aset daerah diperlukan agar dapat menjadi pegangan yang efektif bagi daerah untuk mendayagunakan aset daerah secara lebih produktif dan bermanfaat bagi kepentingan warga di daerah.

Dalam pemanfaatan uang daerah, alokasi melalui DAU sebagai subsidi umum (*Block Grant*) telah memberikan ruang yang luas bagi elit lokal untuk memanfaatkannya sesuai dengan kepentingan mereka. Pada satu sisi anggaran banyak dihabiskan untuk biaya operasional birokrasi daerah termasuk elite politiknya (KDH dan DPRD), pada sisi yang lain anggaran pelayanan publik cenderung menurun terus. Apalagi menjelang pilkada, banyak anggaran dialokasikan dengan dalih bantuan sosial yang ditujukan kepada kelompok-kelompok masyarakat tertentu untuk mendapatkan dukungan politik dalam pilkada. Untuk mengatasi hal tersebut diperlukan pengaturan yang bersifat *affirmative* dalam undang-undang yang mengatur pemanfaatan DAU agar jangan disalahgunakan untuk kepentingan sempit dari birokrasi daerah. Sudah waktunya DAU diarahkan untuk pembiayaan pelayanan dasar yang masih jauh dari harapan sekalipun yang bersifat minimal.

READING COPY

BAB XII

Pengawasan terhadap Kerjasama Daerah dan Internasional di Daerah

A. Tinjauan Umum Kerjasama Daerah

Kerjasama antar daerah telah menjadi kebutuhan yang mendesak untuk ditata ulang dapat menyelesaikan masalah bersama antar daerah otonom dan pembangunan wilayah yang berbatasan. Kompleksitas masalah yang dihadapi dan kebutuhan pengintegrasian perencanaan dan tata ruang, jalan serta transportasi dan bidang-bidang lain memerlukan jalinan hubungan yang sinergis antar pemerintah daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menetapkan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat daerah dapat mengadakan kerjasama dengan daerah lain yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan.

Kerjasama antar daerah menjadi isu penting dalam pelaksanaan otonomi daerah karena pemenuhan kebutuhan masyarakat di daerah tidak semuanya dapat diselenggarakan secara efisien dan efektif dalam batas yurisdiksi wilayah administratif satu daerah semata. Otonomi daerah telah mendorong terjadinya *fragmentasi spasial* yang semakin tinggi dan membuat jarak yang semakin melebar antara batas wilayah administratif dengan batas wilayah fungsional. Hubungan sosial dan ekonomi secara fungsional seringkali tumpang tindih dan melewati batas-batas wilayah administratif satu daerah otonom. Banyak kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik yang memiliki eksternalitas, seperti: pengelolaan daerah aliran sungai, pelayanan transportasi, pengelolaan sampah, penanggulangan bencana dan penanganan berbagai masalah kesehatan dan membutuhkan keterlibatan lebih dari satu daerah otonom untuk mengelolanya secara efisien dan efektif.

Namun, dalam kenyataannya, kerjasama antar daerah dalam penyelenggaraan pelayanan publik amat sulit diwujudkan. Masing-masing daerah cenderung bekerja sendiri-sendiri sehingga membuat kegiatan pemerintahan dan pelayanan menjadi kurang efisien dan efektif. Bahkan, tidak jarang muncul ketegangan hubungan antar daerah dan penduduk antar daerah otonom ketika penyelenggaraan pelayanan yang memiliki eksternalitas tersebut dinilai tidak adil dan merugikan kepentingan sebagian dari pemangku kepentingan.

Mengingat isu dan obyek kerjasama berbeda sifat dan urgensinya maka kerjasama antar daerah dapat bersifat wajib dan sukarela. Apapun sifatnya, pengelolaan kerjasama antar daerah harus memperhatikan berbagai prinsip, antara lain:

1. Berorientasi pada kepentingan umum.
2. Bebas dari keinginan melakukan KKN.
3. Saling menguntungkan dan memberdayakan para pihak yang terlibat.
4. Berbasis pada sikap saling percaya, menghargai dan saling membutuhkan.
5. Bersifat inklusif dan partisipatif.
6. Harus ada komitmen masing-masing pihak untuk memenuhi perjanjian yang telah disepakati (Keban, 2009). Sedangkan, bentuk kelembagaan kerjasama antar daerah dapat bersifat *ad hoc* atau melembaga, tergantung pada kebutuhan dan kesepakatan para pihak (Pratikno, 2007).

B. Permasalahan dalam Rangka Kerjasama Antar Daerah

Upaya untuk melakukan kerjasama antar daerah sudah cukup diusahakan, walaupun umumnya berakhir dengan kegagalan. Kasus Gerbang Kertasusilo yang mencoba mengintegrasikan pengembangan Gresik, Bangkalan, Mojokerto, Surabaya, Sidoarjo dan Lamongan dapat menjadi salah satu contoh dari kegagalan mewujudkan kerjasama antar daerah.

Di Jawa Tengah, kasus kerjasama antara Kabupaten Semarang dengan Kota Semarang juga mengalami kegagalan walaupun mereka menyadari bahwa tanpa kerjasama mereka tidak mungkin dapat memenuhi kebutuhan pelayanan air bersih dan persampahan di Kota Semarang.

Di wilayah Jakarta dan sekitarnya, sudah lama dirintis kerja sama antara DKI Jakarta dengan beberapa wilayah sekitarnya (Jawa Barat) melalui proyek BOTABEK, JABOTABEK dan sekarang menjadi JABOTABEKJUR untuk mengatasi berbagai masalah dalam pengembangan wilayah Jakarta dan sekitarnya (Keban, 2009). Namun, berbagai upaya untuk membangun kerjasama antara DKI Jakarta dengan wilayah sekitarnya tersebut selalu mengalami kegagalan.

Kegagalan dalam upaya mendorong kerjasama juga terjadi dalam pengelolaan DAS Bengawan Solo. Akibatnya, pengelolaan DAS Bengawan Solo menjadi tidak efektif untuk mencegah terjadinya kerusakan lingkungan di sepanjang DAS tersebut dan mengakibatkan terjadi banjir hebat di berbagai kabupaten dan kota yang dilalui oleh sungai tersebut.

Kerjasama juga amat sulit diwujudkan dalam pengelolaan lahan gambut di Kalimantan yang selalu menghasilkan kebakaran yang meluas dan menyebarkan asap ke berbagai daerah sekitarnya.

Di wilayah Sumatera misalnya, upaya untuk mendorong kerjasama antar daerah dalam membangun jalur transportasi juga belum berhasil dilakukan dengan baik.

Kasus kerjasama antar daerah yang mungkin dapat dinilai cukup berhasil adalah kerjasama KERTAMANTUL, yang melibatkan Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul dalam pengelolaan sampah.

Dalam pengelolaan sampah ketiga daerah tersebut dapat mewujudkan kerjasama dalam pengelolaan sampah yang pembiayaannya ditanggung bersama dan dibagi sesuai dengan volume sampah yang dihasilkan oleh masing-masing daerah. Sekretariat bersama untuk mengelola kerjasama ketiga daerah dapat dilembagakan dan inisiatif kerjasama untuk bidang-bidang lainnya mulai dikembangkan. Keberhasilan dalam pengelolaan sampah bersama menumbuhkan kepercayaan di antara ketiga daerah tersebut bahwa kerjasama antar daerah dapat memberi manfaat bersama dan membuat pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih efisien dan efektif.

Dari berbagai kasus kerjasama antar daerah tersebut, tampak jelas bahwa walaupun kerjasama antar daerah selama ini banyak mengalami kegagalan namun kerjasama antar daerah bukan sesuatu yang mustahil karena ternyata jika dikelola dengan baik dan sungguh-sungguh kerjasama antar daerah dapat sangat bermanfaat bagi masyarakat di daerah.

Keberhasilan KERTAMANTUL memberi inspirasi bagi daerah lainnya untuk dapat merintis kerjasama dengan daerah lainnya.

Masalah publik sekarang dan di masa mendatang akan semakin kompleks dan tidak mungkin ditanggung oleh daerah secara sendiri-sendiri. Kegagalan membangun kerjasama antar daerah bukan hanya menghilangkan kesempatan warga di daerah untuk memperoleh pelayanan publik yang berkualitas dan lebih murah tetapi juga membawa kepada mereka potensi konflik horizontal yang sangat besar dan sulit dikendalikan, jika hal itu terjadi.

C. Dampak dalam Kerjasama Daerah dan Internasional

Ada dua permasalahan yang perlu diperjelas dalam hal kerjasama antar daerah, yaitu:

1. Mengapa amat sulit mendorong kerjasama antar daerah?
2. Mengapa banyak dari upaya kerjasama antar daerah menemui kegagalan?

Otonomi daerah yang mendorong terjadi *fragmentasi spasial* mestinya harus dibarengi semangat kerjasama antar daerah yang lebih

besar. Jika otonomi daerah tidak dibarengi oleh penguatan semangat kerjasama antar daerah maka otonomi daerah dapat menciptakan ketegangan hubungan antar daerah dan melahirkan potensi konflik horizontal. Apalagi dalam desain otonomi daerah yang mengalihkan sebagian besar urusan pemerintahan kepada kabupaten/kota, potensi konflik antar daerah sebagai akibat dari pelaksanaan otonomi daerah akan menjadi semakin besar. Hal ini terjadi karena pelaksanaan fungsi-fungsi pelayanan dan kegiatan sosial ekonomi masyarakat di satu kabupaten/kota akan menjadi semakin sering bertubrukan dengan batas-batas wilayah administratif dari daerah otonom lainnya.

Menyadari hal ini, sebenarnya pemerintah telah mendorong kerjasama antar daerah melalui berbagai instrumen kebijakan. UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Daerah telah berupaya mendorong terjadinya kerjasama antar daerah. Bahkan, pemerintah juga telah menerbitkan PP Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Antar Daerah yang dimaksudkan untuk memberi dukungan kepada daerah untuk melakukan kerjasama dengan daerah lainnya dalam menyelesaikan berbagai masalah publik yang memiliki eksternalitas yang melewati batas-batas administratif. Namun, berbagai instrumen kebijakan tersebut tampaknya belum efektif untuk mendorong daerah dapat bekerja sama karena kendala dan disinsentif untuk bekerja sama masih sangat besar. Salah satu penyebabnya adalah instrumen kebijakan yang ada belum mampu memberi insentif yang cukup efektif untuk mendorong daerah bekerja sama.

Dalam kondisi dimana modal sosial dan kepercayaan yang ada dalam masyarakat cenderung mengecil (Dwiyanto, 2007), maka insentif untuk bekerja sama menjadi instrumen kebijakan yang penting. Kecenderungan daerah menjadi semakin *narrow minded* dan ketegangan hubungan antar daerah yang semakin tinggi membuat dorongan untuk bekerja sama menjadi semakin memudar. Peraturan perundang-undangan yang ada sejauh ini masih belum menjanjikan insentif yang memadai bagi daerah untuk bekerja sama. Pada hal peluang untuk memanfaatkan instrumen kebijakan yang ada, misalnya melalui penggunaan DAK sangat terbuka. Untuk itu diperlukan adanya pengaturan yang membolehkan penggunaan DAK untuk pembiayaan kerjasama antar daerah dan antar pemerintah dengan daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan warga.

Di samping memberi insentif, instrumen kebijakan juga diperlukan memberi *disinsentif* yang lebih besar bagi daerah yang gagal melakukan kerjasama dalam menyelesaikan masalah publik yang eksternalitasnya melewati batas-batas provinsi dan kabupaten/kota.

Masalah publik yang strategis dan kegagalan menyelesaikannya memiliki dampak yang besar bagi kehidupan warga di daerah, maka kerjasama menjadi sangat penting dan bersifat wajib. Di banyak negara lainnya, kolaborasi antar daerah dan antar susunan pemerintahan menjadi keniscayaan ketika masalah yang dihadapi bersifat strategis dan melibatkan kepentingan para pihak (*Thompson & Perry, 2006*).

Di Indonesia, walaupun masalah yang dihadapi sangat strategis seperti dalam pengelolaan DAS Bengawan Solo dan penanganan banjir di Jakarta, kerjasama antar daerah dan antar pusat dengan daerah amat sulit diwujudkan. Dalam situasi seperti ini disinsentif diperlukan. Salah satu caranya dengan membolehkan pemerintah mengambil alih penanganan masalah tersebut dengan membebankan pembiayaannya secara proporsional kepada APBD.

Melalui instrumen insentif dan disinsentif ini pemerintah dapat mendorong terwujudnya kerjasama antar daerah dan bila mana perlu, antar pemerintah dengan daerah. Instrumen kebijakan ini hanya akan efektif kalau konsekuensi dari kegagalan melakukan kerjasama cukup signifikan bagi daerah dan warganya.

Insentif dan disinsentif tersebut perlu diatur dalam undang-undang pemerintahan daerah. Tentu insentif dan disinsentif tidak cukup, mengingat *trust* yang ada antar daerah dan antar pusat dengan daerah cenderung menurun selama dekade terakhir ini. Diperlukan upaya lain untuk mencairkan hubungan antar daerah dan tradisi untuk bekerja sama. Dalam konteks ini, fasilitasi terhadap asosiasi berbagai pemerintahan menjadi sangat penting perannya.

D. Pengawasan DPRD terhadap Kerjasama Daerah dan Internasional

Pengawasan oleh DPRD terhadap kerjasama daerah dan internasional, dilakukan terhadap kerjasama yang dilakukan KDH tanpa persetujuan DPRD maupun kerjasama yang harus memperoleh persetujuan DPRD.

Kerjasama jenis kedua ini yakni kerjasama yang membebani masyarakat dan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 101 ayat (1) huruf f dan huruf g, UU Nomor 23 Tahun 2014 untuk DPRD Provinsi yang menyebutkan:

1. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah provinsi.
2. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi.

Sedangkan untuk DPRD kabupaten/kota diatur dalam Pasal 154 ayat (1) huruf f dan huruf g, UU Nomor 23 Tahun 2014 yaitu:

1. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah.
2. memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota.

Pengawasan DPRD terhadap kerjasama di daerah diarahkan agar pemerintah daerah tidak melakukan kesalahan yang mempunyai dampak langsung pada kerugian masyarakat di daerah, baik secara finansial, fisik, maupun sosial. Oleh karena itu, pengawasan DPRD terhadap kerjasama oleh pemerintah daerah dengan pihak ketiga baik internasional dan antar daerah, dilakukan harus jelas ruang lingkupnya dan dilakukan secara tepat. Adapun ruang lingkup pengawasan DPRD terhadap kerjasama di daerah oleh Pemerintah Daerah dengan pihak ketiga meliputi:

1. Bidang yang dikerjasamakan, yakni harus merupakan urusan/kewenangan daerah yang bersangkutan. DPRD harus dapat mengarahkan, memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah bahwa yang dikerjasamakan hendaknya yang menjadi urusan daerah yang telah diamanatkan di dalam Pasal 13 ayat (1) Nomor 23 Tahun 2014, yang mengamatkan bahwa Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.

2. Jangka waktu kerjasama.

Jangka waktu pelaksanaan kerjasama dengan pihak ketiga baik antar daerah maupun dengan internasional perlu ditentukan sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah.

Peran DPRD dalam pengawasan dapat memberikan pertimbangan secara menyeluruh untuk kepentingan daerah dan masyarakat daerah khususnya, agar tidak merugikan daerah pada masa mendatang.

3. Manfaat kerjasama bagi Daerah.

Menurut Pasal 195 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 disampaikan bahwa dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerjasama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan.

Pengawasan oleh DPRD terhadap kerjasama yang dilakukan oleh daerah dengan pihak ketiga baik secara internasional dan domestik, diperlukan pengawasan yang optimal, hal ini ditujukan agar kerjasama benar-benar dapat meningkatkan kesejahteraan di daerah dan bukan kepentingan sekelompok orang atau elit semata.

4. Sumber pembiayaan.

Sumber pembiayaan yang digunakan untuk kerjasama dengan pihak ketiga tetap berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pasal 67 UU 33 ayat (1) tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah berbunyi : "PERDA tentang APBD merupakan dasar bagi pemerintah daerah untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran. Berdasarkan hal tersebut, setiap sumber penerimaan dan pengeluaran, baik yang berasal dari pemerintah daerah maupun pihak ketiga, tetap mengacu pada peraturan perundang-undangan tentang keuangan daerah dan diharapkan dapat memberikan nilai tambah bagi kemajuan daerah, terutama untuk kesejahteraan masyarakat dan peningkatan APBD. Pengawasan DPRD terhadap sumber pembiayaan kerjasama adalah mengetahui secara jelas dan pasti darimana pembiayaan kerjasama dan dapat mengetahui hasil kerjasama, berupa apa (benda, barang, jasa dan uang) kemudian didistribusikan ke mana. Hal ini harus diketahui agar tidak terjadi penyimpangan.

BAB XIII

Pengawasan terhadap Kelembagaan Pemerintah Daerah (Opd)

A. Tinjauan Umum Kelembagaan Pemerintah Daerah

Organisasi perangkat daerah (dikenal dengan OPD), nama lainnya Lembaga Teknis Daerah (LTD) atau Dinas, Badan, Lembaga dan Kantor (DIBALEKAN) memiliki posisi yang sangat penting dalam menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Desain, struktur, mekanisme kerja dan kualitas aparatur sangat menentukan kinerja daerah. Pemerintah daerah harus mampu merancang desain, struktur dan proses kerja untuk menjalankan fungsi secara efisien, efektif dan sinergi yang menjadi kunci keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam merancang desain dan struktur birokrasinya, daerah tentunya harus mendasarkan pada urusan wajib dan urusan lainnya

yang dapat menjadi unggulan daerah. Pengembangan birokrasi di daerah harus juga mempertimbangkan prinsip-prinsip efisiensi, efektivitas dan kemudahan interaksi. Struktur perangkat daerah harus efisien. Prinsip efisiensi ini mengharuskan bahwa struktur harus sederhana dan ramping tapi mampu mengemban banyak fungsi (konsep miskin struktur, kaya fungsi).

Dengan struktur yang seperti ini maka daerah akan dapat menyelenggarakan urusan yang menjadi kewenangannya dengan pengorbanan sumber daya yang kecil. Dengan berasaskan pada prinsip efektivitas maka daerah harus mengembangkan struktur organisasi yang mampu mewujudkan *output* dan *outcome* sesuai yang diharapkan dari penyelenggaraan setiap urusan pemerintahan daerah. Efektivitas mengukur kemampuan struktur organisasi untuk merealisasikan program-program yang dikembangkan oleh daerah. Sedangkan, prinsip kemudahan interaksi menjamin adanya kemudahan interaksi antar organisasi di daerah dan antar organisasi dengan warganya.

Dengan mengembangkan struktur organisasi atau perangkat daerah yang memenuhi ketiga prinsip di atas, maka daerah akan dapat mengembangkan organisasi yang ramping tetapi melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan efektif. Organisasi daerah juga mampu berinteraksi secara wajar dan saling melengkapi dan mendukung kegiatan-kegiatan dari organisasi daerah lainnya sehingga sinergi antar organisasi di daerah dapat diwujudkan. Kemudahan interaksi antara organisasi daerah dengan warganya juga sangat penting diwujudkan karena kemudahan interaksi akan sangat warga untuk mengakses pelayanan publik di daerahnya. Kemudahan interaksi akan dapat menghemat energi pemerintah daerah dan warganya dalam mengakses pelayanan publik dan kegiatan pemerintahan lainnya.

B. Kecenderungan Memperbesar Organisasi Perangkat Daerah

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, Pengalaman menunjukkan kecenderungan daerah untuk membentuk organisasi perangkat daerah yang banyak jumlahnya dan kurang didasarkan pada kebutuhan nyata

daerah yang bersangkutan. Besarnya organisasi perangkat daerah yang dimaksud dapat dilihat dari banyaknya jumlah Dinas Daerah, jumlah Badan dan jumlah Kantor. Banyak daerah kabupaten dan kota yang mempunyai dinas yang sebenarnya kurang relevan dengan kebutuhan masyarakat atau potensi unggulan yang ada di daerah tersebut. Masih banyak dijumpai adanya dinas pertanian atau bahkan kehutanan di daerah perkotaan. Berbagai studi menunjukkan bahwa para pemangku kepentingan di daerah menilai struktur birokrasi di daerah cenderung gemuk dan menyerap anggaran yang besar. Akibatnya, banyak anggaran pemerintah yang terserap untuk belanja pegawai dan memenuhi kebutuhan birokrasi daripada yang digunakan untuk membiayai pelayanan masyarakat.

Di samping struktur birokrasi yang besar dan kompleks, masalah lainnya adalah adanya orientasi pegawai daerah untuk menduduki jabatan struktural yang sangat tinggi dan berlebihan. Hal ini disebabkan karena jabatan struktural dalam birokrasi publik memiliki fungsi yang *multi dimensional*. Jabatan struktural bukan hanya memberikan mereka kekuasaan, penghormatan, tetapi juga tambahan penghasilan yang berarti. Semakin tinggi jabatan strukturalnya, semakin besar nilai yang diperoleh oleh pejabatnya.

Hal seperti ini mendorong birokrasi dan para pejabatnya untuk memperbesar struktur birokrasi di daerah sehingga dapat menyediakan banyak tempat bagi para pejabat birokrasi di daerah. Karenanya tidak mengherankan kalau banyak daerah yang mengembangkan struktur birokrasi yang besar dan kompleks.

Orientasi yang berlebih pada jabatan struktural, membuat pengembangan jabatan fungsional kurang berkembang di dalam birokrasi di daerah. Banyak daerah yang belum mengembangkan jabatan fungsional. Padahal jabatan fungsional tidak menuntut organisasi yang besar, bahkan dapat memperbaiki kualitas pelayanan pemerintah daerah melalui peningkatan kapasitas aparatur birokrasi. Penciptaan jabatan fungsional dalam birokrasi pemerintah di daerah penting didorong agar daerah dapat mempercepat pengembangan kapasitas aparaturnya dengan baik dan cepat.

Belum adanya analisis jabatan dan analisis beban kerja membuat daerah tidak pernah tahu secara pasti berapa besar organisasi yang dibutuhkan dan berapa banyak jumlah tenaga kerja yang dibutuhkan. Akibatnya, pengembangan struktur birokrasi di daerah seringkali lebih

banyak didasarkan atas pertimbangan subjektif, jangka pendek dan pemahaman yang kurang tepat terhadap kebutuhan dan tantangan yang dihadapi oleh Daerah.

Masalah lainnya adalah adanya kecenderungan dari kementerian/LPNK untuk mendesak daerah membuat struktur organisasi sebagaimana yang ada di pusat dengan tawaran akan diberi bantuan. Di samping itu munculnya berbagai undang-undang sektoral yang mengharuskan daerah untuk membentuk suatu organisasi yang sering relevansinya tidak ada di daerah yang bersangkutan seperti kewajiban membuat organisasi bencana walaupun daerah tersebut bukan berpotensi bencana. Sama halnya dengan diwajibkannya daerah membuat lembaga penyuluhan pertanian di daerah perkotaan yang tidak ada petaninya.

Pada akhirnya semua instruksi dan desakan tersebut akan bermuara pada membengkaknya kelembagaan daerah yang sekaligus juga meningkatkan *overhead cost* dan mengurangi biaya pelayanan publik.

C. Penyebab Kecenderungan Pemerintah Daerah Memperbesar OPD

Ada beberapa penyebab mengapa daerah cenderung mengembangkan struktur organisasi yang besar dan kompleks:

1. Kecenderungan semakin kuatnya politisasi birokrasi di daerah. Pilkada yang membutuhkan *resources* yang besar memberi peluang kepada aparat birokrasi untuk terlibat pemenangan calon KDH. Banyak aparat birokrasi yang terlibat menjadi tim sukses dari calon KDH dengan harapan jika calonnya terpilih akan memperoleh kedudukan yang lebih baik dalam birokrasi di daerah. Di samping itu, KDH terpilih sering berusaha memasukan pendukungnya dalam jabatan birokrasi sehingga diharapkan dapat memberi dukungan terhadap keberhasilan program-program yang dijanjikannya dalam pilkada. Untuk dapat menampung para pendukungnya sering KDH kemudian mengembangkan struktur birokrasi di daerah.
2. Jumlah pegawai negeri yang besar di daerah mendorong mereka mengembangkan struktur organisasi yang besar agar dapat

menampungnya dalam jabatan-jabatan struktural yang ada. Dilihat dari kepentingan birokrasi, pengembangan struktur yang besar tentu menguntungkan. Namun, dilihat dari kepentingan publik sangat merugikan karena banyak anggaran yang kemudian terserap untuk pembiayaan birokrasi daripada untuk kepentingan publik. Di samping memerlukan pembiayaan yang tinggi, struktur yang besar dan kompleks juga cenderung mempersulit interaksi antara pemerintah dengan warganya. Pelayanan publik menjadi semakin rumit dan panjang.

3. Belum ada tradisi untuk melakukan evaluasi kinerja (*performance review*) yang secara periodik menilai ketepatan antara struktur birokrasi dengan visi dan misi daerah. Akibatnya, banyak daerah tidak memiliki visi dan misi yang jelas sehingga mereka dapat mengembangkan struktur birokrasi yang tidak sesuai dengan kebutuhan daerah dan mengembangkan struktur berdasar kepentingan sempit dan jangka pendek. Analisis jabatan juga sangat jarang dilakukan. Karenanya tidak mengherankan kalau daerah cenderung memiliki struktur yang besar dan kompleks. Pelaksanaan otonomi yang diharapkan dapat dijadikan sebagai peluang bagi daerah untuk merestrukturisasi birokrasi sehingga lebih efisien ternyata tidak menjadi kenyataan.

Dengan melihat kondisi yang seperti ini, maka tidak mengherankan kalau banyak anggaran daerah yang terserap untuk membiayai struktur yang gemuk tersebut. Sejauh ini data Kementerian Keuangan menunjukkan bahwa rata-rata Provinsi, Kabupaten dan Kota di Indonesia mengalokasikan dana sekitar 77,45% pada tahun 2004 dan 56,43% sejak tahun 2005 sampai sekarang dari anggarannya untuk belanja aparatur. Sedangkan dari besaran anggaran untuk belanja publik masih terdapat komponen biaya *overhead*. Akibatnya biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat menjadi semakin kecil. Hal ini menjelaskan mengapa desentralisasi di Indonesia belum banyak memperbaiki kesejahteraan rakyat di daerah.

Pembengkakan organisasi juga berdampak pada melebarnya rentang kendali (*span of control*) dan menimbulkan masalah "*inkoherensi institusional*" karena fungsi yang seharusnya ditangani dalam satu kesatuan unit harus diderivasi ke beberapa unit organisasi sehingga pada akhirnya mengarah pada *proliferasi* birokrasi. Kondisi tersebut

lebih jauh juga berpotensi menimbulkan *disharmoni* atau bahkan *friksi* antar unit organisasi sebagai akibat tarik-menarik kewenangan.

D. Kecamatan

Peran dan fungsi kecamatan mengalami pergeseran yang sangat berarti sesuai dengan konteks politik dan legal. Dalam UU Nomor 5 Tahun 1974, kecamatan memiliki kedudukan yang sangat kuat, karena Kecamatan diakui sebagai wilayah administratif dan sebagai kepala wilayah, selain itu Camat juga menjalankan tugas dekonsentrasi. Dalam kedudukan yang seperti ini, kecamatan memiliki peran yang strategis karena menjadi ujung tombak dari banyak kegiatan pemerintahan.

Namun, dalam UU Nomor 22 Tahun 1979 peran Kecamatan mengalami perubahan yang sangat mendasar. Kecamatan bukan lagi perangkat dekonsentrasi tetapi berubah menjadi perangkat daerah. Camat sebagai perangkat daerah berperan membantu bupati/walikota menjalankan tugas desentralisasi dan tugas dekonsentrasi kemudian dilakukan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Camat tidak lagi memiliki kewenangan hierarkis terhadap kepala desa, karena desa diperlakukan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang otonom berbasis adat dan tradisi.

Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 Kecamatan tetap diperlakukan sebagai perangkat daerah dan karena itu, keberadaan dan fungsinya sangat tergantung pada daerah, sesuai dengan kebutuhannya masing-masing.

Sebagai perangkat daerah, Kecamatan semestinya dapat difungsikan sebagai salah satu agen pelayanan atau menjadi *intermediaries* yang penting dalam hubungan antara warga dengan kabupaten/kota. di daerah tertentu yang memiliki lingkungan geografis yang luas dan akses terhadap pusat pemerintahan di kabupaten sangat sulit Kecamatan dapat menjadi salah satu agen pelayanan publik dan menjadi *intermediaries* dalam hubungan antara pemerintah dengan warganya. Namun, sayang keberadaan Kecamatan selama ini belum memperoleh apresiasi yang wajar dan dimanfaatkan oleh kabupaten/kota memfasilitasi pelayanan kepada warganya. Sedangkan, potensi yang

tersedia di kecamatan sebenarnya dapat diberdayakan untuk menjadi salah satu pilihan bagi Kabupaten/kota untuk memperbaiki kinerja pelayanan dan pemerintahannya. bupati/walikota dapat melimpahkan sebagian kewenangannya kepada camat untuk memberi pelayanan kepada warganya.

1. Ketidakjelasan Status Kedudukan Kecamatan

Salah satu masalah utama dalam pengembangan kecamatan adalah ketidakjelasan tentang kedudukan camat. Walaupun camat sudah tidak lagi sebagai kepala wilayah, namun seringkali masyarakat dan warganya masih menganggap dan mengharapkan camat untuk berperan sebagai kepala wilayah. Namun, kedudukan camat sebagai perangkat daerah sekarang ini memiliki kewenangan yang terbatas, yaitu kewenangan atributif untuk menjalankan fungsi pemerintahan umum.

Belum banyak kabupaten/kota yang melimpahkan kewenangan kepada camat untuk menyelenggarakan pelayanan pemerintah yang berskala kecamatan. Sedangkan, potensi yang tersedia di kecamatan sering memadai untuk dijadikan sebagai salah satu agen pelayanan pemerintah.

Sebagai akibat dari ketidakjelasan peranannya, Kecamatan pada umumnya juga belum memiliki anggaran yang jelas. Sementara ekspektasi masyarakat untuk mengambil peran tertentu dalam pelayanan dan menjalankan fungsi pemerintahan umum sangat besar. Dalam posisi seperti ini camat seringkali menghadapi situasi yang sulit untuk dapat memainkan peran sesuai dengan harapan masyarakat. Karena itu, status, fungsi dan anggaran kecamatan perlu diperjelas sehingga keberadaannya membawa manfaat bagi masyarakat di wilayahnya.

2. Peningkatan Peranan Pelaksanaan Penyelenggaraan Kecamatan

Secara paradigmatik, kedudukan kecamatan mengalami perubahan besar, sejak UU 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 23 Tahun 2014 dikeluarkan oleh pemerintah. Dalam UU Nomor 5 Tahun 1974 kecamatan diperlakukan sebagai perangkat dekonsentrasi dan sekaligus sebagai kepala wilayah. Sedangkan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004

kecamatan diperlakukan sebagai perangkat daerah. Perubahan kedudukan yang mendasar ini tentu memiliki pengaruh terhadap keberadaan kecamatan dan kontribusinya terhadap keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. sebagai perangkat daerah, peran camat kemudian sangat tergantung pada tindakan yang diambil oleh bupati/walikota, apakah mereka bersedia mendelegasikan sebagian perannya dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Beberapa daerah memberdayakan kecamatan dengan memberikan kewenangan delegatif kepada camat untuk menyelenggarakan pelayanan tertentu. Sebaliknya, banyak bupati/walikota yang tidak mau mendelegasikan kewenangannya kepada camat sehingga peran camat menjadi sangat terbatas. Untuk melihat kedudukan kecamatan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, maka posisi kecamatan dapat dilihat dari dua perspektif yang berbeda dalam mengelola kegiatan pemerintahan di daerah. Perspektif pertama menggunakan wawasan kewilayahan dalam melihat kedudukan dan peran kecamatan. Dalam perspektif ini Kecamatan dapat menjadi SKPD yang digunakan oleh daerah sebagai penyelenggara kegiatan pelayanan tertentu yang berskala kecamatan, seperti pengelolaan kebersihan, penataan ruang, perizinan, administrasi kependudukan, pengelolaan kebersihan, prasarana umum dan pelayanan lainnya sesuai dengan karakteristik kecamatan yang bersangkutan.

Dalam perspektif ini, kecamatan diberi kewenangan delegatif untuk mendekatkan pelayanan pada masyarakat. Untuk itu perlu diatur mengenai kewenangan delegatif minimal yang harus dilimpahkan kepada camat dan kejelasan mengenai sumber pembiayaan, perangkat serta sarana dan prasarana yang diperlukan. Pelimpahan kewenangan bupati/walikota tersebut adalah untuk pelayanan publik yang berskala kecamatan dan sesuai dengan karakteristik kecamatan yang bersangkutan. Perspektif ini cocok digunakan menjelaskan peran kecamatan terutama untuk daerah yang memiliki wilayah geografis yang luas dan kendala transportasi bagi warganya untuk dapat mengakses pelayanan pada tingkat kabupaten/kota.

Dalam perspektif kedua, yang mengutamakan pendekatan sektoral dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, peran kecamatan menjadi sangat terbatas. Ketika pelayanan publik dan kegiatan pemerintahan dikelola secara sektoral dan akses masyarakat luas untuk mengakses pelayanan pada tingkat kabupaten/kota sangat mudah maka pengembangan

struktur birokrasi berbasis sektoral menjadi pilihan yang cocok. Daerah dapat mengembangkan pelayanan di tingkat kabupaten/kota seperti pelayanan *One Stop Service* (satu pintu) yang mengabaikan peran Kecamatan. Warga dapat berinteraksi dengan pemerintahnya di tingkat Kabupaten/kota dengan mudah dan murah. Yang menjadi masalah sekarang ini adalah ketika daerah mengembangkan struktur kelembagaan yang tidak jelas orientasinya, apakah berbasis sektoral, kewilayahan, atau kombinasi dari keduanya. Jika hal seperti ini terus berlanjut maka daerah akan sulit mengembangkan pemerintahan yang efisien, efektif, responsif dan interaktif. Konflik antara kepentingan wilayah dan sektor akan selalu terjadi dan kepentingan warga akan adanya pelayanan publik yang mudah diakses, efisien dan efektif akan sulit untuk diwujudkan. Karena itu daerah perlu didorong untuk memiliki orientasi yang jelas dalam pengembangan perangkat daerah dan pendekatan yang digunakan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Untuk daerah yang secara geografis cakupan wilayahnya sangat luas, akses terhadap pelayanan di ibukota kabupaten/kota sulit dan mahal dan kendala transportasi masih sangat berarti, maka penguatan kelembagaan kecamatan menjadi pusat pelayanan sangat diperlukan. Daerah perlu memberi kewenangan delegatif kepada kecamatan secara lebih jelas dan rinci. Namun, untuk daerah kota yang wilayah geografisnya relatif sempit, akses terhadap pelayanan di kota mudah dan murah dan transportasi mudah diperoleh maka keberadaan kecamatan menjadi tidak begitu penting. Daerah dapat mendorong penyelenggaraan pelayanan publik yang tersentralisasi di kota dengan menggunakan satu pintu, sehingga penyelenggaraan pelayanan publik menjadi murah, mudah dan lebih akuntabel.

E. Pengawasan DPRD terhadap Kelembagaan Pemerintah Daerah

Kelembagaan daerah adalah organisasi yang dibentuk untuk melaksanakan urusan pemerintah yang menjadi urusan daerah, yang terdiri dari lembaga yang bertugas melaksanakan fungsi legislatif yaitu DPRD dan lembaga yang bertugas melaksanakan fungsi eksekutif yaitu KDH dan

perangkat daerah. DPRD mempunyai peranan sangat strategis dalam menentukan besaran organisasi pemerintah daerah, oleh karena itu, DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasannya terhadap kelembagaan daerah harus dapat mencegah pemerintah daerah untuk membentuk OPD terlalu besar atau gemuk yang akhirnya membebani anggaran daerah. Saat ini kecenderungan pemerintah daerah dalam membentuk organisasi dan tata kerjanya, yaitu:

1. Ada daerah yang sangat berhati-hati dalam membentuk susunan organisasi yang terbatas untuk mencegah jangan sampai PAD dan DAUnya habis untuk membiayai *overhead cost*.
2. Selain itu ada daerah yang masih berpikir dalam cara lama yaitu melakukan *proliferasi* organisasinya. Akibatnya daerah-daerah tersebut menanggung *over-head cost* yang tinggi dalam membiayai birokrasi Pemerintah Daerah.

DPRD sebagai penentu kebijakan dapat mengarahkan dan sekaligus melakukan pengawasan terhadap besaran susunan organisasi pemerintahan daerah. Organisasi yang terlalu besar dapat menimbulkan beban APBD. susunan organisasi dan tata kerja kelembagaan daerah seharusnya mencakup seluruh bidang yang menjadi urusan pemerintahan daerah, namun bukan berarti seluruhnya menjadi suatu lembaga.

DPRD dapat mengarahkan urusan pemerintahan daerah yang dapat disusun ke dalam lembaga daerah, namun ada juga urusan pemerintahan daerah yang tidak perlu untuk disusun menjadi lembaga tersendiri, artinya dapat disatukan dengan organisasi pemerintah daerah yang sejenis atau serumpun tanpa menghilangkan fungsi suatu urusan pemerintahan.

Pengawasan yang dilakukan DPRD adalah mulai dari rencana penyusunan kelembagaan di daerah, agar kelembagaan daerah yang disusun benar-benar menggambarkan kepentingan dan besaran urusan pemerintahan yang menjadi urusan daerah serta mempertimbangkan kemampuan daerah.

Adapun pertimbangan dari hal tersebut, adalah kelembagaan daerah harus mampu mengakomodasikan urusan pemerintahan yang dimiliki daerah. Urusan pemerintahan yang dimiliki daerah harus mampu memberikan diskresi bagi daerah untuk menyejahterakan warganya. Atas dasar argumen tersebut maka struktur organisasi pemerintah daerah harus merefleksikan urusan pemerintahan yang dimiliki daerah

dan urusan pemerintahan yang dimiliki daerah harus merefleksikan pelayanan dasar dan sektor unggulan yang akan dikembangkan oleh daerah tersebut. Ini berarti struktur yang dibangun adalah struktur yang didasarkan pada misi menyejahterakan rakyat daerah (*mission driven structure*).

READING COPY

READING COPY

BAB XIV

Pengawasan terhadap Pelayanan Publik dalam Rangka Akuntabilitas Pemerintah Daerah

A. Tinjauan Umum Pelayanan Publik

Terwujudnya pelayanan publik yang berkualitas (prima) menjadi salah satu ciri tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Kinerja pelayanan publik sangat besar pengaruhnya terhadap kualitas kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, membangun sistem manajemen pelayanan publik yang handal adalah keniscayaan bagi daerah kalau mereka ingin meningkatkan kesejahteraan warganya. Tidak mengherankan kalau perbaikan kualitas pelayanan publik menjadi salah satu alasan mengapa pemerintah mendesentralisasikan kewenangan penyelenggaraan pelayanan publik kepada daerah.

Dengan menyerahkan kewenangan penyelenggaraan pelayanan kepada daerah, pemerintah berharap pelayanan publik akan menjadi lebih responsif terhadap dinamika masyarakat di daerahnya. Ketika

manajemen pelayanan diserahkan ke daerah, kesempatan warga untuk ikut berpartisipasi dalam penyelenggaraan pelayanan seharusnya menjadi semakin terbuka. Warga harus dapat dengan lebih mudah mengawasi jalannya penyelenggaraan pelayanan. Mereka harus dapat menyampaikan aspirasinya (*local voice*) kepada pemerintah daerah. Mekanisme penyampaian keluhan harus dikembangkan di setiap satuan birokrasi pelayanan dan birokrasi wajib menindaklanjuti keluhan yang disampaikan warga penggunaannya. Untuk mengawasi praktik penyelenggaraan pelayanan di daerah kabupaten/kota, gubernur sebagai wakil pusat melakukan supervisi atas pelayanan publik di wilayahnya. Sedangkan mengawasi wilayah provinsi dilakukan oleh pemerintah pusat, yaitu dilakukan oleh Kementerian dan lembaga.

Mengingat terbatasnya *resources* yang tersedia bagi daerah untuk penyelenggaraan pelayanan publik maka daerah perlu didorong untuk mengutamakan pelayanan dasar. Untuk itu, perlu ada definisi yang jelas tentang pelayanan dasar. Agar pemerataan akses terhadap pelayanan dasar dapat dijaga maka perlu ada pengaturan tentang standar pelayanan minimum untuk pelayanan yang termasuk dalam kategori pelayanan dasar. Penetapan standar pelayanan minimum tidak berarti membatasi ruang bagi daerah untuk menyelenggarakan pelayanan sesuai dengan aspirasi dan kapasitas daerah. Daerah yang memiliki kapasitas lebih dapat menyelenggarakan pelayanan di atas standar pelayanan minimum.

B. Permasalahan Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Penyelenggaraan pelayanan publik di daerah menunjukkan kinerja yang bervariasi (Solomo, 2007). Beberapa daerah berhasil mengembangkan inovasi dalam manajemen pelayanan publik dengan mengembangkan berbagai teladan (*best practices*). Misalnya, beberapa kota/ kabupaten berhasil mengembangkan manajemen pelayanan yang partisipatif dengan mengadopsi kontrak pelayanan seperti yang dilakukan di Kota Yogyakarta dan Blitar. Sementara kabupaten Jembrana berhasil memberikan pelayanan pendidikan dan kesehatan secara gratis dan beberapa kabupaten seperti Sragen, Sidoarjo dan banyak kabupaten/

kota berhasil mengembangkan pelayanan satu pintu (PTSP). Namun, pada saat yang sama banyak kabupaten/kota yang gagal mewujudkan kinerja pelayanan yang lebih baik. Otonomi daerah ternyata memiliki dampak yang berbeda dalam praktik penyelenggaraan pelayanan di daerah. Salah satu masalah yang penting dalam penyelenggaraan pelayanan adalah semakin menguatnya unsur-unsur subjektivitas dalam penyelenggaraan pelayanan. Hal ini ditandai dengan semakin maraknya diskriminasi dalam pelayanan berbasis pada unsur-unsur subjektivitas seperti pertemanan, etnis, afiliasi politik, kesamaan profesi (sesama PNS) dan agama (Dwiyanto, dkk, 2003 dan Dwiyanto, 2007). Di samping diskriminasi pelayanan publik, masalah lain dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah rendahnya aksesibilitas pelayanan, yang ditandai dengan masih besarnya angka pengguna biro jasa (*intermediaries*) dalam penyelenggaraan pelayanan. Besarnya angka pengguna biro jasa dalam mengakses pelayanan publik sangat bervariasi, berkisar antara 50-80 persen tergantung pada jenis pelayanan. Besarnya angka pengguna jasa ini menunjukkan ketidakmampuan warga untuk berhubungan langsung dengan penyelenggara pelayanan. Hal ini menjelaskan besarnya *opportunity cost* yang dihadapi oleh masyarakat dalam mengakses pelayanan publik.

Kecenderungan prosedur pelayanan hanya mengatur kewajiban dan mengabaikan hak-hak pengguna pelayanan publik menjadi salah satu sebab mengapa penyelenggaraan pelayanan publik sering menjadi sumber ketidakpuasan warga terhadap pemerintah. Penyelenggara pelayanan cenderung menempatkan dirinya sebagai penguasa, yang memiliki kedudukan yang lebih tinggi daripada pengguna dan dapat berbuat seenaknya dalam mengelola pelayanan publik. Akibatnya, penyelenggara pelayanan publik sering menjadi arena konflik antara pemerintah dengan warganya.

C. Beberapa Penyebab Tidak Maksimalnya Pelayanan Publik

Ada beberapa penyebab mengapa kinerja pelayanan publik di daerah pada umumnya masih jauh dari yang diharapkan, yaitu:

1. Penyelenggaraan pelayanan selama ini cenderung dianggap sebagai domain rezim pelayanan. Jenis pelayanan, kualitas dan cara pelayanan sepenuhnya ditentukan oleh rezim pelayanan. Warga tidak memiliki kesempatan untuk ikut berpartisipasi dalam pengambilan keputusan tentang berbagai hal terkait dengan pelayanan yang dibutuhkannya. Akibatnya, pelayanan yang diberikan oleh daerah sering tidak sesuai dengan aspirasi dan kebutuhannya.
2. Prosedur pelayanan cenderung hanya mengatur kewajiban dari warga pengguna, tetapi hak-haknya tidak pernah diatur dan dilindungi. Prosedur juga sering gagal mengatur mengenai kewajiban dari penyelenggara pelayanan. Akibatnya, rezim pelayanan dapat memperlakukan warga pengguna seenaknya. Tidak adanya pengaturan tentang hak-hak warga membuat proses pelayanan publik menjadi penuh dengan ketidakpastian.
3. Proses pelayanan seringkali dikaitkan dengan struktur hierarki birokrasi di daerah. Panjangnya jenjang hierarki birokrasi dengan sendirinya membuat proses pelayanan publik menjadi panjang dan menghabiskan banyak energi dari warga dan penyelenggara pelayanan. Apalagi ketika prosedur pelayanan dibuat dengan semangat untuk mencegah terjadinya *moral hazards* proses pelayanan publik menjadi sangat kompleks dan sulit diikuti secara wajar oleh warga pengguna. Akibatnya, banyak warga cenderung menggunakan biro jasa atau perantara. Besarnya angka pengguna biro jasa menunjukkan bahwa masyarakat tidak lagi sanggup mengakses pelayanan secara wajar.
4. Birokrasi pelayanan belum mampu mengembangkan budaya dan etika pelayanan yang menghargai posisi pengguna sebagai warga negara yang berdaulat. Birokrasi pelayanan masih menempatkan warga sebagai objek pelayanan yang dapat diperlakukan seenaknya sesuai dengan kemauannya. Kepuasan warga belum menjadi kriteria utama bagi birokrasi pelayanan untuk menilai kinerjanya. Akibatnya, akuntabilitas birokrasi belum dilihat dari kepuasan warga terhadap pelayanannya melainkan dari kepatuhan birokrasi terhadap peraturan dan prosedur pelayanan. Rakyat sebagai pengguna pelayanan publik harus mempunyai kepastian tentang jenis dan kualitas pelayanan publik yang disediakan pemerintah daerah. Untuk itu harus dibangun kontrak pelayanan publik antara pemerintah daerah dengan masyarakat. Kontrak tersebut akan

menjelaskan jenis pelayanan, kualitas, biaya, prosedur dan waktu yang diperlukan untuk mengakses pelayanan publik tersebut. Kemudian kalau pemerintah daerah gagal memenuhi kontrak pelayanan publik tersebut, harus terdapat kejelasan ke mana masyarakat harus menyampaikan keluhannya.

D. Pengawasan DPRD terhadap Pelayanan Publik dalam Rangka Akuntabilitas Pemerintah Daerah

Pengawasan DPRD terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah, adalah sebagai upaya untuk meningkatkan pelayanan publik serta dapat mengurangi berbagai masalah yang terjadi dalam kegiatan pembangunan sebagai proses untuk menghasilkan pelayanan pada masyarakat. Pengawasan yang dilakukan DPRD dalam rangka untuk meningkatkan pelayanan publik diharapkan dapat melakukan perubahan-perubahan dan menyelesaikan masalah-masalah pelayanan, yaitu:

1. Menghindari kualitas pelayanan yang semakin menurun. Hal-hal yang perlu dijadikan agenda pengawasan yang berhubungan untuk meningkatkan kualitas pelayanan di antaranya adalah pengawasan terhadap kondisi infrastruktur umum yang ada di daerah, seperti: jalan semakin rusak, Gedung sekolah yang kurang terurus, kualitas lingkungan yang menurun dan berbagai fasilitas lain yang sangat dibutuhkan masyarakat dalam kehidupan sehari-hari.
2. Memperhatikan dan memberi pertimbangan terhadap konsep-konsep perencanaan daerah yang tidak komprehensif. Pengawasan yang dilakukan adalah menghindari terjadinya kerancuan bagi daerah dalam memahami peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perencanaan pembangunan.
3. Pengawasan terhadap peranan pemerintah daerah dalam penyediaan pelayanan masih cenderung dimonopoli atau kurang melibatkan swasta dan masyarakat, birokrasi enggan untuk melakukan privatisasi, peran DPRD melalui pengawasan dapat mengarahkan agar pemerintah daerah dapat melakukan kerjasama dan memberi kesempatan kepada swasta dan masyarakat dalam rangka penyediaan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

4. Memberikan masukan kepada pemerintah daerah dalam rangka penyusunan standar pelayanan, hal ini untuk menghindari praktik-praktik yang berkepanjangan atau berbelit-belit oleh birokrasi daerah. DPRD mengarahkan pemerintah daerah agar menindaklanjuti Permendagri Nomor 7 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan dan Penetapan Standar Pelayanan Minimal, yang mempunyai tujuan bahwa SPM yang disusun dan ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga pemerintah non-departemen dapat diterapkan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Adapun ruang lingkup penyusunan dan penetapan SPM oleh menteri/lembaga pemerintah non departemen meliputi:
 - a. Jenis pelayanan dasar yang berpedoman pada SPM.
 - b. Indikator dan Nilai SPM.
 - c. Batas waktu pencapaian SPM.
 - d. Pengorganisasian penyelenggaraan SPM,Sedangkan penentuan jenis pelayanan dasar yang berpedoman pada SPM mengacu pada kriteria:
 - a. Merupakan bagian dari pelaksanaan urusan wajib.
 - b. Merupakan pelayanan yang sangat mendasar yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal sehingga dijamin ketersediaannya oleh konstitusi, rencana jangka panjang nasional dan konvensi internasional yang sudah diratifikasi tanpa memandang latar belakang pendapatan, sosial, ekonomi dan politik warga.
 - c. Didukung dengan data dan informasi terbaru yang lengkap secara nasional serta latar belakang pengetahuan dan keterampilan yang dibutuhkan dalam penyelenggaraan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud pada huruf b, dengan berbagai dampaknya, termasuk dampak kelembagaan dan pembiayaannya.
 - d. Terutama yang tidak menghasilkan keuntungan materi.Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD dalam pelayanan umum sebagaimana dijelaskan di atas hendaknya dapat diarahkan pada penyusunan standar Pelayanan sebagaimana hal tersebut.
5. Meningkatkan akuntabilitas pelayanan yang masih rendah, upaya yang dilakukan melalui transparansi dalam pelayanan baik dalam aspek biaya, waktu dan kualitas pelayanan. Akuntabilitas pelayanan diarahkan untuk dapat meningkatkan indeks kepuasan masyarakat.

DPRD dapat memberi masukan kepada setiap instansi agar melakukan penilaian indeks kepuasan masyarakat oleh masyarakat terhadap produk atau jasa yang diterima masyarakat. Hal-hal yang perlu dilakukan terhadap penilaian indeks kepuasan masyarakat oleh masyarakat meliputi:

- a. Prosedur pelayanan, kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan sisi kesederhanaan alur pelayanan.
- b. Persyaratan pelayanan, persyaratan teknis dan administrasi yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanan.
- c. Kejelasan petugas pelayanan, keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan serta kewenangan dan tanggung jawabnya).
- d. Kedisiplinan petugas pelayanan, kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku.
- e. Tanggung jawab petugas pelayanan, kejelasan wewenang dan tanggung jawab penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan.
- f. Kemampuan petugas pelayanan, tingkat keahlian dan keterampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat.
- g. Kecepatan pelayanan dengan target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan.
- h. Keadilan mendapatkan pelayanan yaitu pelaksanaan pelayanan tidak membedakan golongan dan status masyarakat yang dilayani.
- i. Kesopanan dan keramahan dengan sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati.
- j. Kewajaran biaya pelayanan, keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan.
- k. Kepastian biaya pelayanan yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan.
- l. Kenyamanan lingkungan yaitu kondisi, sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan.

- m. Keamanan pelayanan yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap risiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

READING COPY

Pengawasan terhadap Aparatur Daerah

A. Tinjauan Umum Aparatur Daerah

Pegawai negeri sipil (PNS) adalah salah satu pilar utama dari NKRI. Sebagai salah satu pilar penyangga NKRI maka keberadaan dan kualitas dari PNS menjadi salah satu aspek strategis dalam mempertahankan kelangsungan NKRI. Kebijakan untuk meningkatkan profesionalisme, wawasan nasional dan kepedulian PNS terhadap masalah bangsa menjadi sangat strategis dalam pelaksanaan otonomi daerah. Pelaksanaan otonomi daerah diharapkan dapat mendorong dan memperkuat pencapaian tujuan tersebut. Namun, kenyataan menunjukkan bahwa harapan tersebut masih jauh dari yang diinginkan.

Munculnya banyak miskonsepsi dalam memahami otonomi daerah telah membuat manajemen kepegawaian menjadi terkotak-kotak pada wilayah yang sempit dan menjauhkan dari keinginan membangun aparatur

yang berwawasan nasional dan profesional. Untuk mempertahankan PNS sebagai pilar NKRI maka pemerintah perlu mengembangkan manajemen kepegawaian yang bersifat nasional yang memungkinkan mobilitas pegawai antar daerah otonom berjalan dengan lancar. Mobilitas pegawai antar daerah otonom bukan hanya penting untuk membangun wawasan nasional tetapi juga untuk peningkatan kapasitas pegawai itu sendiri. *Tour of duty and area* karenanya harus menjadi bagian yang penting dalam perencanaan karier PNS dan pengembangan manajemen kepegawaian di daerah.

Manajemen kepegawaian di daerah harus menjadi bagian yang terintegrasi dengan manajemen kepegawaian nasional. Lebih dari itu reformasi kepegawaian harus terintegrasi dengan reformasi birokrasi di daerah. Karena itu pendekatan terpadu perlu dikembangkan agar keduanya dapat berjalan bersama dan sinergis. Peran PNS sebagai pilar dari NKRI hanya akan dapat diwujudkan kalau profesionalisme menjadi nilai penting dalam pengembangan kebijakan dan manajemen kepegawaian. Pemerintah harus dapat mengembangkan kebijakan dan manajemen kepegawaian yang mampu menjaga netralitas PNS terhadap partai politik dan kegiatan politik.

Manajemen kepegawaian harus dapat meningkatkan kapasitas PNS untuk mengambil jarak yang sama terhadap semua kekuatan politik yang ada di daerah dan bertindak adil terhadap semua kelompok dan golongan yang ada di masyarakat. Manajemen kepegawaian harus dapat menjadikan PNS bertindak independen dari semua kegiatan politik dan melindungi mereka dari campur tangan kekuatan dan kekuasaan politik yang ada di daerah.

Untuk dapat meningkatkan profesionalisme maka rekrutmen PNS dan penempatan mereka dalam jabatan publik harus dilakukan berdasarkan meritokrasi dan berbasis kompetensi, terbuka dan kompetitif. Untuk dapat mewujudkan prinsip meritokrasi dan melakukan rekrutmen dan promosi berbasis pada kompetensi maka pemerintah perlu mengembangkan ukuran dan standar kompetensi untuk jabatan publik. Pemerintah dapat memulainya dari jabatan publik yang dinilai strategis.

Rekrutmen dan promosi jabatan publik secara terbuka dapat dilakukan dengan memberi peluang yang sama kepada semua yang memenuhi persyaratan kompetensi untuk bersaing memperebutkan jabatan publik yang tersedia.

Persaingan yang terbuka perlu didorong agar dapat menjadi insentif bagi PNS untuk meningkatkan kapasitas dirinya sesuai dengan aspirasi karier yang dimilikinya. Rekrutmen dan promosi harus berbasis pada jabatan. Analisis jabatan perlu dilakukan secara periodik untuk menentukan kebutuhan aparatur secara pas baik jumlah ataupun klasifikasinya. Untuk mempercepat pengembangan profesionalisme maka sistem penggajian harus dikembangkan berdasarkan atas kinerja. Besaran gaji dan insentif yang diberikan harus sebanding dengan beban kerja, tanggung jawab dan pencapaian kinerja.

B. Permasalahan Rendahnya Profesionalisme Aparatur Daerah

Rendahnya profesionalisme aparatur daerah menjadi persoalan utama dalam manajemen kepegawaian daerah. Tidak adanya standar kompetensi untuk jabatan struktural dan fungsional mempersulit penerapan prinsip meritokrasi dalam rekrutmen dan promosi pejabat publik di daerah. KDH memiliki ruang yang sangat besar untuk menempatkan pejabat publik sesuai dengan selera dan kepentingannya. Dalam suasana politisasi yang sangat kuat sekarang ini, sebagai akibat dari euforia pilkada, ruang yang tersedia bagi KDH sering dimanfaatkan untuk menempatkan pejabat daerah berdasarkan ukuran-ukuran subjektif seperti loyalitas, afiliasi politik dan kemampuan membayar untuk menduduki jabatan tersebut. Fenomena seperti ini tentu mempersulit upaya pengembangan profesionalisme aparatur daerah.

Pelaksanaan pilkada yang membutuhkan sumber daya yang besar dan mobilisasi masa yang sangat banyak telah memberi peluang bagi para calon KDH untuk menarik para pejabat karier dalam struktur pemerintah di daerah untuk terlibat terlalu jauh dalam kegiatan pilkada, sebagai bagian dari tim sukses, menjadi pasangan calon kepala atau wakil KDH dan pendukung pencalonan mereka sebagai KDH. Bagi para pejabat birokrasi pilkada juga menjadi peluang bagi mereka untuk dapat membangun akses terhadap kekuasaan politik yang diharapkan nanti dapat mempercepat promosi mereka ke dalam jabatan birokrasi yang lebih strategis. Banyak pejabat birokrasi

yang kemudian secara langsung atau tidak langsung terlibat dalam proses pilkada dan menjadi bagian dari upaya pemenangan calon KDH yang didukungnya. Fenomena seperti ini lazim terjadi di daerah dan membuat politisasi birokrasi di daerah menjadi sangat intens dan mengganggu upaya untuk mewujudkan aparatur yang profesional tidak berpihak pada kepentingan politik tertentu. Sedangkan tanpa aparatur yang profesional amat sulit membayangkan pelaksanaan otonomi daerah akan dapat mendorong terjadinya kemajuan daerah.

Masalah lain yang perlu diselesaikan dalam kepegawaian di daerah adalah rendahnya mobilitas aparat birokrasi di daerah. Setelah pelaksanaan otonomi daerah, mobilitas pegawai antar daerah menjadi sangat rendah. Rendahnya mobilitas pegawai antar daerah dikhawatirkan membuat wawasan nasional dari para pejabat birokrasi daerah menjadi sangat kurang. Hal ini tentu sangat merugikan dilihat dari kepentingan untuk mempertahankan integrasi nasional dan juga dari pengembangan profesionalisme aparatur daerah. Profesionalisme birokrasi menuntut aparatur memiliki pengalaman penugasan yang berbeda dalam bidang dan di wilayah yang berbeda. Pengaturan perlu dilakukan untuk mendorong adanya mobilitas pegawai antar daerah.

Rendahnya mobilitas pegawai antar daerah sering terkait dengan sistem rekrutmen yang tertutup dan berbau KKN. Rekrutmen yang tertutup membuat jabatan yang tersedia di satu daerah tidak dapat diakses oleh daerah lainnya. Kondisi seperti ini sering menutup kesempatan bagi PNS yang memiliki pengalaman dan kompeten di daerah lain untuk dapat bersaing secara wajar menduduki jabatan tersebut. Meluasnya praktik KKN melalui rekrutmen dan promosi pejabat publik di daerah sering mendorong daerah menjadi semakin tertutup dalam melakukan rekrutmen dan promosi pejabat publik di daerah.

C. Dampak Negatif Lain dalam Pengelolaan Aparatur Daerah

Memiliki PNS yang netral, profesional dan berdedikasi tinggi sebagai aparat negara dalam mengabdikan pada masyarakat adalah harapan masyarakat luas yang tampaknya masih sangat jauh untuk menjadi

realitas. UU Nomor 32 Tahun 2004 yang diubah dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 belum memiliki pengaturan yang mampu mengarahkan pengembangan profesionalisme dari PNS di daerah. Masih banyak ruang yang tersedia bagi berbagai pihak untuk melakukan infiltrasi politik dalam kehidupan birokrasi pemerintah di daerah. Dalam rekrutmen pejabat di daerah sering terjadi Gubernur/Bupati/Walikota menempatkan pejabat ke dalam jabatan publik tidak berdasar pada pertimbangan kompetensi dan profesionalisme tetapi menggunakan ukuran subjektif seperti afiliasi politik, kesamaan etnis dan kekerabatan. Setelah pelaksanaan otonomi daerah, kecenderungan menguatnya pertimbangan subjektif dalam rekrutmen dan penempatan pejabat publik sangat kuat. Penelitian yang dilakukan para ahli telah dilakukan di banyak kabupaten/kota dan provinsi membuktikan bahwa subjektivitas dalam penempatan para pejabat publik di daerah sudah sampai pada titik yang sangat merugikan pengembangan profesionalisme di dalam birokrasi pemerintah. Untuk itu, upaya pencegahan dan pencarian solusi terhadap masalah ini perlu segera dilakukan.

Belum tersedianya peraturan yang mengatur hubungan antara pejabat politik (*elected officials*) dengan pejabat karier memang menjadi salah satu sebab dari menguatnya politisasi birokrasi di daerah. Euforia demokrasi telah mendorong para politisi baik yang ada di DPRD ataupun di eksekutif (Gubernur/Bupati/Walikota) untuk melakukan intervensi kehidupan birokrasi untuk kepentingan politiknya. Dalam pilkada banyak KDH yang menekan para pejabat karier seperti sekretaris daerah dan kepala dinas yang di bawahnya untuk melakukan berbagai tindakan politis yang seharusnya tidak dilakukan oleh mereka sebagai seorang birokrat yang profesional. Misalnya, dengan menjadi tim sukses dan menggunakan *resources* daerah untuk mendukung pencalonan KDH.

Pada sisi lain, banyak pejabat karier yang melihat pilkada sebagai peluang untuk melakukan manuver politik dengan mendukung kegiatan pencalonan Gubernur/Bupati/Walikota. Para pejabat birokrasi berharap dengan menjadi tim sukses mereka akan memiliki akses terhadap kekuasaan dan memperoleh jabatan yang strategis. Mereka berpikir bahwa akses terhadap kekuasaan dapat menjadi jalan tol bagi pengembangan karier mereka dalam birokrasi pemerintah di daerah. Bagi para pejabat birokrasi ini membangun akses terhadap kekuasaan menjadi jalur yang lebih mudah dan cepat untuk mengembangkan karier daripada menunjukkan kinerja dan profesionalismenya.

Kecenderungan di atas harus diakhiri. Hubungan antara pejabat karier dan politik di daerah harus diatur dengan jelas sehingga dinamika hubungan keduanya dapat mendorong peningkatan kinerja pemerintah daerah. Untuk itu perlu dibuat kerangka hukum yang mengatur agar hak-hak dan kewenangan politik dari Gubernur/Bupati/Walikota tidak digunakan untuk kepentingan politik partai. Hubungan antara pejabat politik dengan pejabat karier harus diatur dengan jelas dan pengaturan itu harus dapat menjadi terwujudnya aparatur daerah yang profesional. Untuk itu, rekrutmen pejabat birokrasi di daerah harus mengikuti prinsip-prinsip meritokrasi, terbuka dan kompetitif.

D. Pengawasan terhadap Aparatur Daerah

Sistem pengelolaan kepegawaian dalam menata personel yang dianut oleh UU nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) memiliki peluang yang bagus untuk mendorong peningkatan profesionalitas pegawai di daerah.

Dengan hadirnya UU nomor 5 tahun 2014 diharapkan dapat memecahkan masalah-masalah aktual kepegawaian di daerah dalam menata personel, yaitu:

1. Menghindari dan mengurangi kecenderungan mencuatnya isu “putera daerah” karena penafsiran otonomi yang sempit. contoh: di berbagai daerah, pejabat dari suku pendatang sering di “*non job*”, sehingga mereka terpaksa kembali ke tempat asal. Tumbuhnya gejala nepotisme dan primordialisme, yaitu kecenderungan tumbuh subur di daerah. DPRD harus mampu menetralsir permasalahan ini sehingga personel dapat bekerja dengan baik tanpa konflik nepotisme dan primordialisme.
2. Menghindari rasa lokalitas yang sempit dan tidak adanya *tour of area* akan lebih menjamin keutuhan NKRI karena PNS diharapkan sebagai perekat bangsa.

Ada tiga sistem kepegawaian yang diterapkan oleh pemerintah daerah secara universal yaitu:

1. *Integrated Sistem*, suatu sistem kepegawaian daerah dimana manajemen kepegawaian dari rekrutmen, penempatan, pengembangan,

penilaian sampai dengan penggajian dan pensiun ditentukan oleh pusat. Sistem ini sebagai alat perekat negara dan bangsa.

2. *Separated Sistem*, suatu sistem kepegawaian dimana manajemen kepegawaian dan rekrutmen sampai penggajian dan pensiun dilakukan oleh masing-masing daerah.
3. *Unified Sistem*, suatu sistem kepegawaian dimana manajemen kepegawaian dilakukan oleh suatu lembaga di tingkat nasional yang khusus dibentuk untuk keperluan tersebut.

Selain memperhatikan ketiga sistem tersebut dalam menata personel di daerah, pengawasan DPRD diharapkan dapat mewujudkan hal-hal sebagai berikut:

1. Menjaga agar daerah mampu mempunyai pegawai dalam jumlah dan kompetensi yang memadai untuk melakukan otonomi daerah, maka diperlukan adanya keseimbangan antara peran pusat dan daerah dalam manajemen kepegawaian. Untuk mewujudkannya DPRD bersama eksekutif daerah melakukan koordinasi dengan pemerintah dalam penentuan rekrutmen, penentuan kuota, norma, standar, prosedur.
2. Mendorong dan memberi saran dalam hal penempatan (*placement*) pegawai kepada eksekutif agar sesuai dengan keahlian serta koordinasi dan membantu pemerintah pusat, karena pemerintah mempunyai kewenangan untuk meratakan penempatan pegawai terutama tenaga-tenaga dengan keahlian langka di seluruh Indonesia.
3. Membantu eksekutif mewujudkan pegawai daerah yang mempunyai keahlian secara merata. Hal yang dilakukan adalah bersama dengan eksekutif menetapkan standar kompetensi yang harus dimiliki pegawai.
4. Bersama eksekutif menetapkan norma, standar dan prosedur dalam menilai pegawai dengan tetap berpedoman pada peraturan yang lebih tinggi. Penilaian kepegawaian didasarkan kemampuannya untuk mencapai target kinerja yang telah ditetapkan.
5. Bersama eksekutif mewujudkan aspek kesejahteraan, artinya daerah dapat memberikan insentif bagi pegawai sesuai dengan kinerja yang dicapai dengan memperhatikan kondisi keuangan daerah.
6. Pengawasan DPRD dapat mengarahkan adanya pemisahan yang tegas dan jelas antara pejabat karier dengan politik, bukan sebaliknya.

READING COPY



Daftar Pustaka

Buku-Buku

Agrawal, Arun, and Clark C. Gibson. *"Enchantment and Disenchantment: The Role of Community in Natural Resource Conservation."* World Development 27, no. 4 (1999): 629-49.

Andersson, K., C. Gibson, and F. Lehoucq. *"The Politics of Decentralizing Natural Resource Policy."* PS: Political Science and Politics 37, no. 3 (2004): 421-26.

Andersson, Krister. *"What Motivates Municipal Governments? Uncovering the Institutional Incentives for Municipal Governance of Forest Resources in Bolivia."* Journal of Environment and Development 12, no. 1 (2003): 5-27.

Andrew, Christina W and Michiel S. de Vries, "High Expectation, Varying Outcomes: Decentralization and Participation in Brazil, Japan, Russia and Sweden", <http://ras.sagepub.com/cgi/content/abstract/73/3/424>.

Andrew, Christina W and Michiel S. de Vries, "High Expectation, Varying Outcomes: Decentralization and Participation in Brazil, Japan, Russia and Sweden", <http://ras.sagepub.com/cgi/content/abstract/73/3/424>.

Aritonang, Baharuddin. "Stop Dululah Pemekaran Daerah." <http://www.bpk.go.id/>

Bardhan, P., and D. Mookherjee. "Capture and Governance at Local and National Levels." *American Economic Review* 90, no. 2 (2000): 135-39.

Boone, Catherine, "Decentralization As Political Strategy in West Africa", <http://cps.sagepub.com/cgi/content/abstract/36/4/355>.

Boone, Catherine, "Decentralization opening a new window for corruption; An Accountability Assesment of malawi's Four Years of Democratic Local Governance", <http://cps.sagepub.com>.

Crook, Richard, and James Manor. "Democracy and Decentralization in Southeast Asia and West Africa: Participation, Accountability and Performance." Cambridge: University of Cambridge, 1998.

Deininger, Klaus, and Paul Mpuga. "Does Greater Accountability Improve the Quality of Publik Service Delivery? Evidence from Uganda." *World Development* 33, no. 1 (2005): 171-91.

Diamar, Son. "Pembentukan Daerah dan Kawasan Khusus," Paper tidak diterbitkan, 2007.

Dillinger, B. "Decentralization, Politics and Publik Sector." In *Decentralizing Infrastructure: Advantages and Limitations*, edited by A. Estache. Washington D.C.: World Bank Discussion Papers 290, 1995.

- Djohermansah, Prof, 2014. *Merajut Otonomi Daerah di Era Reformasi*, Yayasan Bhakti Otonomi Daerah.
- Duncan, 2001. *The Practice Management of Publik Controll*, New York: Mc. Graw Hill BookCompany.
- Dwiyanto, Agus, 2006. *"Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik,"* Yogyakarta: Gajah Mada University Press
- Dwiyanto, Agus, dkk. 2003a. *"Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah,"* Yogyakarta: PSKK UGM
- Dwiyanto, Agus, dkk. 2003b. *Teladan dan Pantangan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: PSKK UGM
- Dwiyanto, Agus, dkk. 2007. *"Kinerja Tata Pemerintahan Daerah,"* Yogyakarta: PSKK UGM
- Effendi, Sofian, *Kebijakan Pembinaan Organisasi Pelayanan Publik (Percikan Pemikiran Awal)*, Fisipol UGM, 1995.
- Esman, M.J. 1991. *"Management Dimensions of Development: Perspectives and Strategies"*. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press, Inc.
- Ferrazi, Gabe, 2007. *"Exploring Reform Options In Functional Assignment"*(Draf Report), Jakarta: DSF and GTZ
- Fisman, Raymond and Roberta Gatti. *"Decentralization and Corruption: Evidence across Countries."* Journal of Publik Economics 83, no. 3 (2002): 325-45.
- Fleurke, Frederik and Rudie Hulst, *"A Contingency Approach to Decentralization"*, Publik Organization Rev (2006) 6:37-56
- Griffin, 1997, *Management Publik of Controlling Function*, New York: Mc. Graw Hill Book Company.
- Grindle MS, *Politics and Policy Implementation in the third World*, Princenton University Press, New Jersey, 1980.

Hamdi, Muchlis “Pembinaan dan Pengawasan Dalam Hubungan Pusat-Daerah”, paper tidak diterbitkan

Hoessein, Benyamin dan Eko Prasajo, “Konsep Pembagian Kewenangan (Urusan) Antar Tingkat Pemerintahan”, Paper tidak diterbitkan, 2007.

Hoessein, Benyamin. “Produk Hukum Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan”, Paper tidak diterbitkan, 2007.

Indrayana, Denny. *Ada Unsur Melecehkan Al Quran dan Hadist*. <http://www.wahidinstitute.org/indonesia/images/stories/SUPLEMENGATRA/gatraedisi-vii.pdf>

Jones, Gareth R., 1984, *Organizational theory (Text and Cases)*, Addison Wesley Publishing. Co.Reading Mass.

Katorobo, 2007. Decentralization and Local Autonomy for Participatory Democracy, in *Publik Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*. New York: United Nations: Economic and Social Affairs.

Kauneckis, D. dan K. Anderson, 2006. *Making Decentralization Work: A Cross-National Examination of Local Governments and Natural Resource Governance in Latin America*. : Dalam: kauneck@unr.edu.

Keban, Jeremias T. “Perencanaan Pembangunan Daerah”, Paper tidak diterbitkan, 2007.

Kertapraja, E. Koswara, “Pokok-Pokok Pikiran Tentang Permasalahan Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat”, Paper tidak diterbitkan, 2007.

Kohl, Benjamin, “Democratizing Decentralization in Bolivia: The Law of Popular Participation”, <http://jpe.sagepub.com/cgi/content/abstract/23/2/153>

Komisi Pemberantasan Korupsi. *Telaah Peran Anggota DPRD*, 2005

Komisi Pemberantasan Korupsi., *Meningkatkan kapasitas Fungsi Pengawasan DPRD*, 2006

Komisi Pemberantasan Korupsi, *Meningkatkan kapasitas Fungsi Pengawasan DPRD*, 2006

KOMPAS. *Pejabat di Daerah Harus Kompak, Bupati dan DPR Jangan Saling Menjatuhkan*.http://www.depdagri.go.id/konten.php?nama=Berita&op=detail_berita&id=524

Koontz, 1996, *Principles of Management, An Analytical Management Function*, New York: Mc. Graw Hill Book Company.

LAKPESDAM. *"Merebut Anggaran Publik; Jalan Panjang Menuju Demokratisasi"**Penganggaran Daerah*.http://www.pbet.org/Publikasi/Buku/Merebut_Anggaran_Publik_Lakpesdam.pdf

Lam, Jermain T.M., *"Decentralization in Publik Administration: Hong Kong's Experience"*,<http://ppa.sagepub.com/cgi/content/abstract/11/1/>

Larson, Anne M. *"Natural Resources and Decentralization in Nicaragua: Are Local Governments up to the Job?"* *World Development* 30, no. 1 (2002): 17-31.

Manin, Bernard, Adam Przeworski, and Susan Stokes. *"Elections and Representation."* In *Democracy, Accountability, and Representation*, edited by Bernard Manin, Adam Przeworski and Susan Stokes. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Manor, James. *"The Political Economy of Democratic Decentralization."* 145. Washington, D.C.: World Bank, 1999.

Marbun, *DPRD Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2006.

Mardiasmo, 2002, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit: Andi Yogyakarta

Meinzen-Dick, Ruth, Anna Knox, and Monica Di Gregorio. *"Collective Action, Property Rights and Devolution of Forest and Protected Area Management."* In *Collective Action, Property Rights and Devolution of Natural Resource Management*, edited by Arun and Elinor Ostrom Agrawal, 1999.

Napitupulu, Paimin, *Peran dan Pertanggungjawaban DPR (Kajian di DPRD Propinsi DKI Jakarta)*, P.T. Alumni Bandung 2005.

Oates, W.E. "*Fiscal Federalism.*" New York: Harcourt Brace and Jovanovich, 1972.

Osborne, David and Ted Gaebler, 1993, "*Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Publik Sector*" New York: Plume.

Oyono, Phil Rene. "*One Step Forward, Two Steps Back? Paradoxes of Natural Resources Management Decentralization in Cameroon.*" *Journal of Modern African Studies* 42, no. 1 (2004): 91-111.

Peterson, George. *Decentralization in Latin America : Learning through Experience.* Washington D.C.: World Bank, 1997.

Piliang, Indra J., *Menggagas Format Ideal Hubungan Antara Kepala Daerah dan DPRD,*" Paper tidak diterbitkan,2007.

Pollit, Ch., J. Birchall, and K.Puttman. 1998. *Decentralizing Publik Service Management.* London: MacMillan Press, Ltd.

Prasojo, Eko. "*Konsep dan Pengaturan Desentralisasi Fungsional dan Kawasan Khusus Dalam UU Pemerintahan Daerah*", Paper tidak dipublikasikan, 2007.

Pratikno, "*Masukan Untuk Revisi UU 32/2004 Terkait Dengan Kerjasama Antar Daerah*", Paper tidak diterbitkan,2007.

Raman, G. Venkat, "*Development Model for Developing Countries; Decentralization as a Developmental Strategy in China*", <http://chr.sagepub.com/cgi/content/abstract/42/4/369>.

Rasyid, Ryaas, *Makna Pemerintahan*, Wasrif Watampone, Jakarta, 2001

Ribot, Jesse, C. *Waiting for Democracy: The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization.* Washington D.C.: World Resources Institute, 2004.

- Rodden, Jonathan, and Erik Wibbels. "Beyond the Fiction of Federalism." *World Politics* 54, no. 4 (2002): 494-531.
- Rodden, Jonathan. "Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement." *Comparative Politics* 36, no. 4 (2003).
- Rondinelli, D. A. "Governments Serving People: The changing Role of Publik Administration in Democratic Governance. Dalam *Publik Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*. New York: United Nations: Economic and Social Affairs.
- Rondinelli, D.A. "Implementing Decentralization Programs In Asia: Comparative Analysis", *Publik Administration and Development*, (1983) Vol. 3 181-207
- Rondinelli, D.A., "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries", <http://ras.sagepub.com/>
- Rondinelli, D.A., "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries High Expectations, varying outcomes : decentralization and participation", <http://ras.sagepub.com/cgi/content/abstract/73/3/424>.
- Rondinelli, D.A., J.S. McCoullough, and R.W. Johnson. "Analyzing Decentralization Policies in Developing Countries: A Political-Economy Framework." *Development and Change* 20, no. 1 (1989): 5-27.
- Salomo, Roy V, "Pelayanan Publik Revisi UU 32/2004," Paper tidak diterbitkan, 2007.
- Salomo, Roy V, "Pokok-Pokok Pemikiran Untuk Penyempurnaan UU NO.32/2004: Perangkat Daerah", Paper tidak diterbitkan, 2007.
- Sanit, Arbi *Perwakilan Politik di Indonesia*. CV. Rajawali. Jakarta. 1985.
- Seabright, Paul. "Accountability and Decentralization in Government: An Incomplete Contracts Model." *European Economic Review* 40 (1996).
- Suwandi, Made, dkk, *Mengagas Format Otonomi Daerah*, Jakarta 2006.

Swamandiri; Media Berbagi Visi, Ide dan Gagasan. *Pengawasan Menuju Clean Government*. <http://swadaya.wordpress.com/2008/01/23/pengawasan-menuju-clean-government/>

Syarif, Sofyan, *Sistem pengawasan Manajemen*, Penerbit Quantum Jakarta, 2004.

Tempo, "Anggota DPRD Ramai-ramai Garap Proyek."; www.Tempolnteraktif.

Treisman, Daniel. "The Causes of Corruption: A Cross-National Study." *Journal of Public Economics* 76, no. 3 (2000): 399-45.

Turner, M. dan D. Hulme. 1997. "Governance, Administration and Development: Making the State Work." London: MacMillan Press LTD.

Wastiono, Sadu. "Pokok-Pokok Penyempurnaan Kecamatan", Paper tidak diterbitkan, 2007.

Wibbels, Erik. "Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance." *American Political Science Review* 44 (2000): 687-702

Yance Arizona, "Disparitas Pengujian Peraturan Daerah: Suatu Tinjauan Normatif", [http://www.legalitas.org/database/artikel/lain/Disparitas Pengujian Perda.pdf](http://www.legalitas.org/database/artikel/lain/Disparitas_Pengujian_Perda.pdf)

Zuhro, Siti. "Kepegawaian", Paper tidak diterbitkan, 2007.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Undang - Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2015 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2006 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 Tentang Kedudukan Protokoler Dan Keuangan Pimpinan Dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2007 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 Tentang Kedudukan Protokoler Dan Keuangan Pimpinan Dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD

Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

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

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan BPK.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 63 Tahun 2013 tentang Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual Pada Pemerintah Daerah

READING COPY



Tentang Penulis



Dadang Suwanda, SE, MM, M.Ak, Ak, CA. memulai pekerjaan pada Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara Departemen Keuangan pada Februari 1983, Perwakilan BPKP Propinsi Sumatera Barat, Perwakilan BPKP Propinsi Jawa Barat, dan BPKP Pusat. Diperbantukan pada Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri sejak Tahun 2005 sampai 2012 sebagai Auditor Ahli Madya serta berbagai jabatan struktural, yaitu Kepala Bagian Administrasi dan Tata Usaha Pengaduan, Kepala Bagian Umum, Kepala Bagian Evaluasi Laporan dan Hasil Pengawasan serta terakhir sebagai pejabat eselon IIA menjadi Inspektur Wilayah III. Pernah pula diperbantukan pada Yayasan Purna Bakti sebagai Staf Ahli dan Direktur Umum pada PT. Selaras Griya Adigunatama (pengelola Pasar Induk Tanah Tinggi Tangerang).

Sejak tahun 2007 sampai sekarang, pengajar/widyaiswara tidak tetap pada Badan Diklat/Pusat Pengembangan SDM Kementerian Dalam Negeri.

Sejak Agustus 2013 sampai sekarang sebagai Dosen IPDN dengan spesifikasi pada Bidang Keuangan, Audit dan Akuntansi Pemerintah

Daerah. Aktif sebagai pembicara dan dosen lepas pada acara pelatihan, seminar, dan workshop tingkat nasional dan daerah yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintah daerah.

Buku yang telah ditulis:

1. *Strategi Mendapatkan Opini WTP Laporan Keuangan Pemda* (2013, PPM Jakarta).
2. *Optimalisasi Pengelolaan Aset Pemda* (2013, PPM Jakarta).
3. *Panduan Penerapan SPIP* (2013, PPM Jakarta).
4. *Menyusun SOP lembaga Pemerintahan Berbasis SPIP* (2014, PPM Jakarta).
5. *Dana Hibah dan Bantuan Sosial Pemerintah Daerah* (2014, PPM Jakarta).
6. *Kebijakan Akuntansi Berbasis Akrual Berpedoman Pada SAP untuk Pemerintah Daerah* (2014, PT Remaja Rosdakarya Bandung).
7. *Sistem Akuntansi Akrual Pemerintah Daerah Berpedoman SAP Berbasis Akrual* (2015, PPM Jakarta).
8. *Bagan Akun Standar Sistem Akuntansi Akrual Pemerintah Daerah* (2015, PT Remaja Rosdakarya Bandung).
9. *Factors Affecting Quality Of Local Government's Financial Statements* (2015, Lambert Academic Publishing Saabrucken Germany).
10. *Dasar-dasar akuntansi akrual pemerintah daerah* (2016, Penerbit PT Ghalia Indonesia).

Journal International yang sudah ditulis:

1. *Factors Affecting Quality of Local Government Financial Statement to get unqualified opinion (WTP) of Audit Board of the Republic of Indonesia* (2015, the International Institute of Science, Technology and Education (IISTE)).

Artikel National:

1. *Strategi Pemda Meraih Opini WTP*, Majalah Triwulanan Edisi Khusus HUT ke-30, Warta Pengawasan, BPKP, Maret 2014.
2. *Reformasi Fiskal (Perpajakan) pada Pemerintahan Daerah dan Tugas Administrasi yang Baru*, Jurnal Ekonomi dan Keuangan Publik, IPDN, Juni 2015.

Proceeding yang sudah ditulis:

1. The effect of asset management to increase the local government financial reports (2015, Universitas Widyatama dan University Selangor Malaysia).
2. Fiscal reform (taxation) on local government and the new administrative duties (2015, 1st APG/Asian Public government forum on local finance management – OECD/the Organization for Economic Co-operation and Development).



Drs. Akmal Malik, M.Si, lahir di Pulau Punjung, Sumatera Barat, 16 Maret 1970. Menyelesaikan SD Tahun 1983, SMP Tahun 1986 di Sungai Dareh, Tahun 1989 menyelesaikan pendidikan di SMA I Bukittinggi. Setelah lulus SMA kemudian melanjutkan pendidikan kedinasan di APDN Nasional dan tamat tahun 1993. Selepas pendidikan D3 kedinasan, mengabdikan sebagai Pj. Kepala Desa, di Kecamatan dan Kantor Bupati di Padang Pariaman, serta meraih predikat Kepala Desa Terbaik Pelaksana Program IDT Tingkat Kabupaten Tahun 1994. Pada tahun 1996, melanjutkan pendidikan S-1 di Institut Ilmu Pemerintahan (IIP) tamat tahun 1998, dan tahun 2000 melanjutkan Program S-2 pada Magister Perencanaan Kebijakan Publik- Fakultas Ekonomi UI dan selesai tahun 2002.

Tercatat sebagai salah satu pendiri Majalah Abdi Praja di Kampus IPDN Jatinangor. Sejak tahun 1999 sampai saat ini masih aktif sebagai penulis lepas pada banyak media cetak lokal di Sumatera Barat, antara lain Padang Ekspres, Harian Umum Haluan dan Harian Umum Singgalang. Bahkan juga masih aktif menjadi penulis lepas pada beberapa media cetak nasional, seperti Koran Jakarta dan lainnya.

Pengalaman organisasi, pernah menjabat sebagai Ketua OSIS di SMP Sungai Dareh, Wakil Ketua Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) Provinsi Sumatera Barat Tahun 2008, Ketua Ikatan Keluarga Alumni (IKA) JICA Friendship Provinsi Sumatera Barat Program tahun 2006-2011.

Saat ini, bertugas sebagai Kepala Sub Direktorat Pemerintah Aceh, DKI dan DIY, Direktorat Penataan Daerah, Otonomi Khusus dan DPOD, Ditjen Otonomi Daerah, Kementerian Dalam Negeri. Aktif sebagai pembicara dan narasumber pada Orientasi Tugas DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota, serta Bimbingan Teknis untuk DPRD dan pelatihan teknis untuk aparatur pemerintahan daerah.

READING COPY