

**PENGAWASAN DPRD TERHADAP PEMERINTAHAN DAERAH
DALAM MENJALANKAN OTONOMI DAERAH
(Studi di DPRD Kab Rokan Hulu)**

SKRIPSI

*Diajukan Guna Memenuhi Salah Satu Syarat
Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H)
Program Studi Ilmu Hukum*

Oleh:

EKA ARDIANSYAH PUTRA
NPM: 1206200647



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2017**

ABSTRAK

PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH TERHADAP PEMERINTAHAN DAERAH DALAM MENJALANKAN OTONOMI DAERAH (Studi di DPRD Kab Rokan Hulu)

Eka Ardiansyah putra

Berdasarkan Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 dapat diambil suatu makna pemisahan, Pemerintahan Daerah (Eksekutif) dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Legislatif) adalah untuk memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban Pemerintah Kepada rakyat. Sebagai Legislatif, DPRD mempunyai fungsi yakni : Fungsi Legislasi, Pengawasan, Anggaran. Salah satu Fungsi DPRD yang sangat penting adalah Fungsi Pengawasan, yaitu Proses pengakomodasi kepentingan para pihak pemangku kegiatan (*Stakeholder*) untuk menentukan bagaimana lajunya pembangunan di daerah akan dilaksanakan. Implementasi dari Fungsi Legislasi adalah Peraturan Daerah yang dibentuk oleh DPRD Provinsi maupun Kabupaten/Kota.

Dalam skripsi ini akan digambarkan pelaksanaan Fungsi pengawasan DPRD Kabupaten/Kota khususnya Kabupaten Rokan Hulu pada periode 2014 – 2019 yang ditulis berdasarkan penelitian deskriptif adapun metode pendekatan yang digunakan untuk melakukan penelitian dengan studi langsung melalui metode Wawancara. Studi ini dilakukan dengan tetap berpedoman pada ketentuan hukum dan peraturan perundang – undangan yang berlaku.

Berdasarkan hasil penelitian lapangan yang telah dilakukan maka didapatkan hasil bahwasanya untuk terlaksananya Fungsi pengawasan pada DPRD Rokan Hulu maka diperlukan kerja sama para anggota DPRD itu serta kejujuran yang paling mendasar. Namun dalam pelaksanaan Fungsi pengawasan ini DPRD Rokan Hulu memiliki kendala/hambatan yaitu mandulnya pelaksanaan fungsi ini sendiri yakni dikarenakan kurangnya SDM dari setiap anggota legislatif itu.

Kata Kunci : Pengawasan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Otonomi Daerah

KATA PENGANTAR

**Bismillahirrahmanirrahim
Assalamualaikum Wr. Wb.**

Pertama sekali penulis mengucapkan syukur kehadirat Allah SWT, Tuhan semesta alam yang maha pengasi lagi maha penyayang, karena atas rahmat dan karunianya sehingga penulisan skripsi ini dapat diselesaikan. Skripsi merupakan salah satu persyaratan bagi mahasiswa/i yang ingin menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatra Utara. Sehubung dengan itu, disusun skripsi dengan berjudul: Pengawasan Dewan Wakil Rakyat Daerah Terhadap Pemerintah Daerah Dalam Menjalankan Otonomi Daerah (Studi di DPRD Kabupaten Rokan Hulu)

Dengan selesainya skripsi ini, perkenalkan penulis secara khusus dengan rasa hormat yang setinggi tingginya penulis ucapkan terimakasih yang setulusnya kepada Ayahanda Nasib, dan Ibunda Kasini. Atas pengorbanannya selama ini dalam setiaf kehidupan yang di berikan dengan penuh kasih sayang. Begitu halnya kepada adinda Septian Dwihanto dan adinda Winda Sri Rezeki selaku adek kandung yang senantiasa mengisi kerukunan dalam kekeluargaan kami.

Dengan penuh rasa terimakasih penulis juga mengucapkan yang sebesar-besarnya kepada: Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Drs. Agussani, MAP atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program Sarjana ini. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Ibu Ida Hanifah SH., MH atas

kesempatan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Demikian juga halnya kepada Wakil Dekan I Bapak Faisal, SH., M.Hum. dan Wakil Dekan III Bapak Zainuddin SH, MH.

Terimakasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya diucapkan kepada Bapak M.Syukran Yamin SH, M.Kn selaku kepala jurusan Hukum Tata Negara, Bapak M. Rangga Budiantara SH, MH selaku Dosen Penasehat Akademik, Bapak Muklis Ibrahim SH, MH selaku Pembimbing I, dan Bapak Irwansah SHI., M.H selaku Pembimbing II, yang telah dengan penuh perhatian memberikan dorongan, bimbingan dan saran sehingga skripsi ini selesai.

Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada seluruh staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Terima kasih kepada seluruh rekan - rekan kelas bagian Hukum Tata Negara yang telah bersama - sama berjuang meraih gelar sarjana dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatra Utara.

Tiada gedung yang paling indah dan kokoh kecuali persahabatan, dalam kesempatan ini juga penulis tidak lupa mengucapkan terima kasih kepada sahabat – sahabatku yang terutama Kepada Sekretaris (LBH SIKAP MEDAN) Bapak Dedi Kurniawan Ankat SH selaku sahabat yang selalu senantiasa menyemangati penulis, begitu juga adinda Nurul Liswidowaty Amd KG. Selaku tempat berkeluh kesah, Serta sahabatku Bung Farhan Zein, Ropul Umam SE, Begitu juga sahabatku Bung Fernando Hutagalung SH, Bung Mario Dhani, Bung Mhd. Ardi Kuswara dan lainnya yang namanya tidak termuat dalam tulisan ini. Serta kepada seluruh

rekan juang yang tergabung Perhimpunan Mahasiswa Mahato (PMM) dan Perhimpunan Mahasiswa Pak – Pak (PMP) Yang telah bersama – sama membangun kekeluargaan. Semoga persahabatan dan kekeluargaan yang kita bangun tidak hanya sampai disini, semoga kelak kita menjadi orang yang sukses. Sekali lagi terimakasih atas kebaikannya semoga Allah SWT membalas kebaikan kita semua. Kepada semua pihak yang namanya tidak tersebut satu persatu, tiada maksud mengecilkan arti pentingnya bantuan dan perannya, untuk semuanya terimakasih yang setulus – tulusnya.

Akhir kata tiada gading yang tak retak retaknya gading karena alami. Tiada orang yang tak bersalah kecuali Illahi Robbi, Mohon Maaf atas segala kesalahan selama ini, begitupun disadari bahwa skripsi ini jauh dari kata sempurna. Untuk itu, diharapkan adanya masukan yang membangun untuk perbaikan dan kesempurnaanya. Terimakasih semua, tiada lain yang di ucapkan selain kata semoga semuanya mendapat balasan atas kebaikannya, Amin
Wassalamualaikum, Wr. Wb.

Medan, september 2016

penulis

Eka Ardiansvah Putra

DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR.....	ii
DAFTAR ISI	iv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
1. Rumusan Masalah.....	8
2. Faedah Penelitian	9
B. Tujuan Penelitian	9
C. Metode Penelitian.....	10
1. Sifat Penelitian	10
2. Sumber Data.....	11
3. Alat Pengumpul Data.....	11
4. Analisis Data	12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	14
A. Pengertian Pengawasan	14
B. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	15
C. Pemerintah Daerah.....	29
D. Otonomi Daerah	31
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	33
A. Pelaksanaan Pemerintah Daerah dalam Menjalankan Otonomi Daerah.....	33

B. Pengawasan DPRD Terhadap Pemerintahan Daerah dalam Menjalankan Otonomi Daerah.....	43
D. Kendala DPRD Terhadap Pemerintahan Daerah dalam Menjalankan Otonomi Daerah.....	58
BAB IV	68
A. Kesimpulan	68
B.Saran	70

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan suatu negara yang menganut paham demokrasi, sistem pemerintahan di Indonesia memiliki lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Lembaga tersebut merupakan suatu organisasi kekuasaan yang berfungsi untuk memudahkan rakyatnya dalam mencapai tujuan bersama yang telah dirumuskan dalam suatu dokumen yang disebut dengan konstitusi. Negara yang mendasarkan dirinya atas demokrasi konstitusional, Secara garis besar, tujuan konstitusi adalah membatasi tindakan sewenang-wenang pemerintah dan menjamin hak-hak rakyat yang diperintah, serta menetapkan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat.¹

Maka Undang-Undang Dasar 1945 mempunyai fungsi yang khas yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa, sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Suatu kehidupan Negara, apalagi negara itu memiliki wilayah yang sangat luas dan kaya, persoalan yang sangat penting adalah bagaimana menata organisasi Negara itu agar menjadi efektif dan efisien dalam pembagian wewenang atau kekuasaan yang ada pada pusat pemerintahan ke daerah-daerah. Penataan ini menjadi penting apabila diingat bahwa semua urusan-urusan pemerintahan itu tidak dapat dijalankan seluruhnya oleh suatu pemerintahan terpusat yang dikendalikan oleh beberapa orang, yang

¹ A. Ubaedillah dan Abdul Rozak, 2003, *Pendidikan Kewarganegaraan Pancasila, Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*. Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, halaman 95.

menduduki jabatan-jabatan strategis pada pusat-pusat pemerintahan itu, maka dari itu daerah diberi kewenangan untuk mengurus daerah masing-masing.²

Era reformasi dan otonomi daerah sekarang ini telah berjalan di Negara kita diharapkan mampu memberikan kehidupan yang lebih baik bagi masyarakat di berbagai sektor kehidupan, dengan adanya asas desentralisasi adalah memberikan kewenangan dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.³

Apalagi dengan meningkatnya kemajuan masyarakat di Daerah yang sudah merasa cukup mampu atau mengetahui secara mendalam tentang seluk-beluk Daerahnya spesifik, yang menuntut pengikut sertaan tenaga mereka dalam urusan-urusan pemerintahan dan lebih mengetahui dibanding pejabat-pejabat yang diangkat di pemerintahan pusat, masyarakat setempat juga diharapkan dapat berperan aktif dalam pengelolaan daerahnya itu sendiri, Peran masyarakat setempat sangat berpengaruh sekali terhadap laju perkembangan daerah dan juga jalannya pemerintahan tersebut.⁴

Seperti yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah salah satu lembaga yang mewakili seluruh lapisan masyarakat dalam pemerintahan. Menguatnya peran DPRD (lembaga

²Faisal Akbar Nasution. 2003. *Dimensi Hukum Dalam Pemerintahan Daerah (Kajian Kritis atas UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999)*. Medan: Pustaka Bangsa Press Medan, halaman 1.

³Ni'Matul Huda. 2015. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, halaman 329.

⁴. *Ibid.*, halaman 13.

legislatif) di era reformasi dan otonomi daerah saat ini, yang mana peran DPRD sebagai posisi sentral yang biasanya tercermin dalam doktrin kedaulatan rakyat di era otonomi daerah ini, merupakan fenomena yang cukup menarik. Tanggapan-tanggapan pesimis yang sebelumnya mengarah kepada institusi lembaga perwakilan ini kini menjadi pembahasan yang menarik. Pergeseran akan peran dan fungsi lembaga legislatif di era otonomi daerah ini di tandai dengan penegasan akan peran tugas dan wewenang DPRD.

DPRD juga berfungsi sebagai fungsi legislasi, fungsi anggaran, yakni selain menyerap dan menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi sebuah kebijakan pemerintah daerah juga melakukan fungsi pengawasan. Lebih tegas lagi dinyatakan dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, bahwa DPRD harus menyatu dengan masyarakat daerah dan dipisahkan dari pemerintah daerah. Keberadaan lembaga perwakilan rakyat mengandung maksud bahwa rakyat diharapkan ikut berperan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui para wakilnya yang berada di DPRD.⁵

Sesuai dengan fungsinya sebagai fungsi legislasi DPRD berwenang untuk membentuk Peraturan Daerah, dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud dengan Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.

⁵Ahmadnanda, "Implementasi Peran dan Fungsi DPRD dalam Rangka Mewujudkan good governance", melalui <http://www.academia.edu>, diakses Senin, 9 Mei 2016, pukul 07:59 WIB.

Definisi lain tentang Perda berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Kepala Daerah baik di Propinsi maupun di Kabupaten/Kota. Dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan pada umumnya, haruslah diusahakan selalu adanya keserasian atau harmoni antara tindakan pusat dengan tindakan daerah, agar demikian kesatuan negara dapat terpelihara.⁶

Peraturan perundang-undangan sebagai produk hukum, dibuat dengan maksud untuk dipatuhi oleh masyarakat atau dengan kata lain untuk efektif atau hukum tersebut berperan sesuai fungsinya. Hukum adalah sebuah entitas yang sangat kompleks, meliputi kenyataan kemasyarakatan yang majemuk, mempunyai banyak aspek, dimensi, dan fase, bila diibaratkan benda ia bagaikan permata, yang tiap irisan dan sudutnya akan memberikan kesan berbeda bagi setiap orang yang melihat atau memandangnya. Berangkat dari masalah kompleksitas hukum tersebut, sudah sejak zaman Yunani kuno, hukum senantiasa menarik perhatian menjadi wacana yang tidak henti-hentinya diperdebatkan, sebab hukum itu dapat dipelajari dari berbagai sudut pandang.⁷

Apabila yang dibicarakan masalah berfungsi atau efektifnya hukum dalam masyarakat, biasanya perhatian diarahkan pada kenyataan bahwa apakah hukum benar-benar berlaku atau tidak. Berdasarkan teori hukum biasanya dibedakan

⁶ Ni'Matul Huda. 2007. *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah*. Jakarta: Fh Uii Pres, halaman 42.

⁷ Imam Syaukani & A. Ahsin Thohari. 2013. *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, halaman 1.

antara 3 (tiga) macam hal yang mengikat berlakunya hukum sebagai kaidah, yaitu sebagai berikut:

Hukum berlaku secara yuridis, apabila ketentuannya didasarkan pada norma yang lebih tinggi tingkatannya (Hans kelsen), atau terbentuk dengan cara yang telah diterapkan (W. Zevenbergen), atau apabila menunjukkan keharusan antara suatu kondisi dan akibatnya (J.H.A. Logemann). Keberlakuan yuridis atau normatif suatu peraturan atau kaidah jika kaidah itu merupakan bagian dari suatu kaidah hukum tertentu yang didalam kaidah-kaidah hukum saling menunjuk yang satu terhadap yang lain.⁸ Dalam artian hukum itu berlaku apabila seluruh prosesnya baik ketentuan dalam pembentukan atau kepentingan hukum itu sendiri sudah terpenuhi,

Hukum berlaku secara sosiologis, apabila kaidah tersebut efektif. Artinya, kaidah tersebut dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa walaupun tidak diterima oleh masyarakat (Teori kekuasaan), atau kaidah tadi berlaku karena diterima atau diakui oleh masyarakat (Teori Pengakuan). Dengan demikian dasar berlakunya secara empiris/sosiologi maksudnya adalah jika para warga masyarakat harus mematuhi hukum dimana hukum diberlakukan.

Hukum berlaku secara filosofis, artinya sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif tertinggi, sebagai pemahaman hukum itu lahir untuk harapan yang baik demi tercapainya keadilan, kemafaatan, dan kepastian. Oleh karena itu, dalam negara Indonesia yang memiliki cita hukum pancasila sekaligus sebagai norma fundamental negara, maka hendaknya peraturan yang akan dibuat haruslah

⁸ Hamzah Halim & Kemal Redindo syahrul Putra. 2009. *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, halaman 4.

diwarnai dan dialiri dengan nilai-nilai yang terkandung didalam cita-cita hukum tersebut.⁹

Sesuai Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hirarki peraturan perundang-undangan adalah seluruh rangka dan jenis peraturan perundang-undangan serta penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Gubernur atau Bupati/ Walikota. Apabila dalam satu kali masa sidang Gubernur atau Bupati/ Walikota dan DPRD menyampaikan rancangan Perda dengan materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dipergunakan sebagai bahan persandingan. Program penyusunan Perada dilakukan dalam satu Program Legislasi Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Dengan demikian kedudukan serta keberadaan lembaga perwakilan rakyat mengundang arti penting dalam memperhatikan kepentingan rakyat yang

⁹ *Ibid.*, Halaman 8.

dirumuskan dalam suatu kebijakan pemerintah sehingga diharapkan timbulnya keterpaduan antara kebijakan yang dirumuskan dengan partisipasi masyarakat secara aktif, bertanggungjawab. Dengan demikian maka benar bahwa DPRD merupakan lembaga yang berperan sekaligus berfungsi sebagai agen perubahan sosial.

DPRD juga berfungsi sebagai fungsi legeslasi, fungsi anggaran, Yakni selain menyerap dan menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi sebuah kebijakan pemerintah daerah juga melakukan fungsi pengawasan. Lebih tegas lagi dinyatakan dalam penjelsan umum UU No 23 Tahun 2014, bahwa DPRD harus menyatu dengan masyarakat daerah dan dipisahkan dari pemerintah daerah. Keberadan lembaga perwakilan rakyat mengandung maksud bahwa rakyat diharapkan ikut berperan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui para wakilnya yang berada di DPRD.¹⁰

Sesuai dengan fungsinya sebagai fungsi pengawasan DPRD berwenang untuk mengawasi setiap kinerja pemerintah daerah dalam menjalankan Otonomi Daerah. Dengan demikian kedudukan serta keberadaan lembaga perwakilan rakyat mengandung arti penting dalam memperhatikan kepentingan rakyat yang dirumuskan dalam suatu kebijakan pemerintah sehingga diharapkan timbulnya keterpaduan antara kebijakan yang dirumuskan dengan partisipasi masyarakat secara aktif, bertanggungjawab. Dengan demikian maka benar bahwa DPRD

¹⁰Ahmadnanda, "Implementasi Peran dan Fungsi DPRD dalam Rangka Mewujudkan good governance", melalui <http://www.academia.edu>, diakses Minggu, 27 November 2016, pukul 07:59 wib.

merupakan lembaga yang berperan sekaligus berfungsi sebagai agen perubahan sosial.

Namun dalam realitanya selama ini, dalam menjalankan peran dan fungsi sebagai wakil rakyat belum bisa memberikan sumbangsih yang begitu maksimal terhadap kepentingan masyarakat. Hal ini dapat kita lihat, dimana seringkali kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan/diputuskan oleh pemerintah sama sekali tidak memihak terhadap kepentingan masyarakat ataupun tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat yang harus dijalankan dengan baik. Berdasarkan latar belakang diatas maka diangkatlah judul penelitian ini “ **Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Pemerintahan Daerah Dalam Menjalankan Otonomi Daerah (Studi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hulu)**”

1. Rumusan Masalah

Dalam setiap pelaksanaan penelitian maka penulis mengambil beberapa uraian identifikasi masalah dan hal yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini, yaitu:

- a. Bagaimana Pelaksanaan Pemerintahan Daerah Dalam Menjalankan Otonomi Daerah?
- b. Bagaimana Pengawasan DPRD Terhadap Pemerintahan Daerah Dalam Menjalankan Otonomi Daerah?
- c. Bagaimana Kendala DPRD Terhadap Pemerintahan Daerah Dalam Pengawasan Otonomi Daerah?

2. Faedah Penelitian

Berdasarkan Rumusan Masalah diatas penelitian ini diharapkan dapat memberikan dua manfaat sebagai berikut:

- a. Secara teori Bermanfaat untuk menambah wawasan serta pemahaman terkhusus bagi saya sendiri dan pembaca atas pengetahuan bagi perkembangan ilmu hukum terkait pengawasan DPRD dalam terhadap pemerintah daerah.
- b. Secara praktis Bermanfaat, masukan, sumbangsi, maupun koreksi serta diharapkan menjadi bahan referensi bagi pihak-pihak yang terkait secara langsung maupun tidak langsung sehubungan dengan pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi daerah daerah.

B. Tujuan Penelitian

Dari berbagai pokok-pokok rumusan masalah diatas tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan Pemerintahan Daerah Dalam Menjalankan Otonomi Daerah.
2. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi daerah.
3. Untuk mengetahui kendala DPRD Terhadap Pemerintahan Daerah Dalam Pengawasan Otonomi Daerah.

C. Metode Penelitian

Penulisan yang baik diperlukan ketelitian dan kecermatan yang memfokuskan pada penelitian ini. Metode yang dipergunakan dalam penelitian ini meliputi:

1. Sifat/Materi Penelitian

Untuk melakukan penelitian dalam membahas skripsi ini diperlukan suatu spesifikasi penelitian deskriptif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara menguraikan keseluruhan pokok masalah yang dibahas dalam skripsi sebagaimana yang dikemukakan dalam rumusan masalah, terlebih dahulu dihubungkan dengan keseluruhan data primer dan data sekunder serta bukti-bukti pendukung yang telah ada, baik diperoleh dari lapangan maupun sumber kepustakaan.

Metode pendekatan yang digunakan untuk melakukan penelitian ini adalah yuridis empiris yaitu, metode pengkajian hukum untuk melihat arti nyata ataupun tentang bagaimana bekerjanya hukum dengan menggunakan metode sistematika hukum. Dalam pembahasan skripsi ini nantinya akan dilakukan dengan studi langsung dengan wawancara di DPRD kabupaten rokan hulu, Studi ini dilakukan dengan tetap berpedoman kepada ketentuan hukum dan peraturan undang-undang yang berlaku.

2. Sumber Data

Untuk melakukan penulisan ini penulis menggunakan sumber data primer yaitu penelitian yang dilakukan dengan langsung ke lapangan (*field research*)

yang menjadi objek penelitian di Kantor DPRD Kabupaten Rokan Hulu, penelitian ini juga ditambah dengan data sekunder yang terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer yang dipakai dalam penelitian ini berupa Undang-Undang Dasar Pasal 18 ayat (3), Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR DPR DPD dan DPRD, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, serta Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- b. Bahan hukum sekunder yang dipakai dalam penulisan berupa bacaan yang relevan dan materi yang diteliti seperti, buku-buku tentang DPRD, dan Pemerintahan Daerah.
- c. Bahan hukum tersier berupa bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan menggunakan kamus umum, dan *website*.¹¹

3. Alat Pengumpul Data

Alat pengumpul data dalam penelitian ini adalah melalui studi penelitian lapangan atau wawancara dan studi dokumentasi (kepuustakaan) yang bertujuan untuk mendapatkan data dan informasi berkaitan dengan judul skripsi yang sedang diteliti.

4. Analisis Data

Data yang diperoleh dari studi lapangan (*field research*) dan studi kepuustakaan dikumpulkan serta diurutkan kemudian diorganisasikan dalam satu

¹¹ Soerjono Soekanto. 2015. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Pers, halaman 52.

pola, kategori, dan uraian dasar. Sehingga dapat diambil sebuah pemecahan masalah yang akan diuraikan dengan mempergunakan analisis kualitatif.

D. Definisi Operasional

Berdasarkan judul yang diajukan yaitu “Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Pemerintahan Daerah dalam Menjalankan Otonomi Daerah (studi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hulu)”

maka dapat dibuat definisi operasional, yaitu;

1. Pengawasan adalah proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang ditetapkan.
2. DPRD adalah Lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
3. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi.
4. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dan masyarakat setempatnya sendiri.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian pengawasan.

Kata pengawasan merupakan kata yang sudah tidak asing lagi didengar, pengawasan adalah suatu proses untuk menegaskan bahwa segala sesuatu yang telah dilaksanakan sesuai dengan apa yang telah direncanakan sebelumnya, pengawasan mempunyai beberapa jenis yakni :

- a. Pengawasan internal merupakan pengawasan yang dilaksanakan oleh orang atau badan yang ada didalam unit lembaga atau organisasinya.
- b. Pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh unit pengawasan yang terdapat diluar unit lembaga atau organisasi yang diawasi.

Pelaksanaan pengawasan mempunyai beberapa sifat dalam menjalakkannya :

- a. Pengawasan preventif merupakan pengawasan yang dilaksanakan pada kegiatan sebelum kegiatan itu dilakukan, sehingga mampu mncegah terjadinya kegiatan yang melenceng.
- b. Pengawasan represif merupakan bentuk pengawasan yang dilaksanakan pada kegiatan yang mana setelah kegiatan itu selesai di lakukan.
- c. Pengawasan aktif merupakan pengawasan yang dilakukan langsung ditempat kegiatan itu dilakukan.

- d. Pengawasan pasif merupakan bentuk pengawasan yang dilakukan dengan penelitian pengujian terhadap surat ataupun laporan pertanggung jawaban yang disertai bukti-bukti pengeluaran dan penerimaan.

Pengawasan merupakan suatu penegasan akan pelaksanaan kinerja seseorang atau lembaga terhadap apa kegiatan yang sudah direncanakan, sehingga jelas dalam kehidupan bernegara berdasarkan ketatanegaraan Indonesia, DPRD memiliki fungsi pengawasan yakni sebagai pengawas terhadap pemerintah daerah (kepala daerah).

B. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 DPRD adalah lembaga Legislatif negara Republik Indonesia yang di tuliskan dalam UUD 1945, DPRD merupakan singkatan dari (Dewan Perwakilan Rakyat), DPRD disebutkan dalam UUD 1945 Pasal 18 ayat (3): "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum."¹²

Dalam sistem Demokratis, menurut Robert Dahl rakyat adalah pemberi kedaulatan. Prinsip lain yang terkait dengan Demokrasi adalah adanya pemisah kekuasaan (*separation of power*), supermasi hukum, adanya persamaan, dan kebebasan. Secara spesifik demokrasi membuka peluang rakyat mendapatkan pemimpin yang *legitimate*, artinya rakyat diberi kesempatan untuk menerima atau

¹² Wikipedia, "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah" melalui https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Rakyat_Daerah, diakses Senin, 8 Januari 2017, pukul 16.25wib.

menolak orang-orang yang akan memerintah mereka. Selain itu dalam demokrasi ada peluang yang lebih besar bagi masyarakat untuk terlibat dalam membuat kebijakan.

DPRD sebagai lembaga legeslatif Daerah yang anggota-angotanya dipilih oleh masyarakat Daerah, merupakan tumpuan masyarakat agar aspirasinya terakomodasi. Peluang untuk itu dibukakan pintu lebar kepada DPRD untuk memiliki kewajiban agar membina Demokrasi dalam menyelenggarakan pemerintah Daerah, meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah berdasarkan Demokrasi Ekonomi, memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat, serta memfasilitasi dan menindak lanjuti penyelesaiannya. Dengan ini demokrasi pemerintahan di daerah terbuka lebar. Masalahnya terpulang kepada kemauan dan itikad baik para wakil rakyat itu sendiri.¹³

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kewajiban DPRD senafas dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 maupun Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Berdasarkan Pasal 161 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 disebut bahwa anggota DPRD mempunyai kewajiban sebagai berikut :

Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila; melaksanakan UUD NKRI (Undang-Undang Dasar 1945 Negara Kesatuan Republik Indonesia) dan menaati ketentuan peraturan perundang-undangan; mempertahankan dan melahirkan kerukunan Nasional dan kepentingan Negara diatas kepentingan pribadi, kelompok,

¹³ Sirajuddin, Fatkhurohman, dan Zulkarnain. *Legislative Drafting*. Malang: Setara Press, halaman 114.

atau golongan; memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat; menaati prinsip demokrasi dalam menjalankan pemerintahan daerah kabupaten/kota; menaati tata tertib dan kode etik; menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota; menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala; menampung dan menindak lanjuti aspirasi pengaduan masyarakat; dan memberi pertanggung jawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.¹⁴

DPRD kemudian diatur lebih lanjut dengan undang-undang, terakhir melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014. DPRD sebagai wakil rakyat dalam tindakan dan perbuatan harus menyesuaikan dengan norma-norma yang dianut dan berlaku dalam kebudayaan rakyat yang diwakilinya. Dengan demikian DPRD tidak akan melakukan perbuatan yang tidak terpuji, menguntungkan pribadi dan membebani anggaran rakyat untuk kepentingannya. Dengan memahami etika pemerintahan diharapkan dapat mengurangi tindakan-tindakan yang tercela, tidak terpuji dan merugikan masyarakat. Untuk itu perlu kiranya dibuatkan "*kode etik*" untuk para anggota DPRD yang dapat dijadikan pedoman dalam pelaksanaan peran dan fungsinya, sehingga kewenangan yang besar juga disertai dengan tanggung jawab yang besar pula. Sosok ideal DPRD yang bermoral, aspiratif dengan kepentingan rakyat, dan selalu memperjuangkan kesejahteraan masyarakat dapat terwujud.

¹⁴ *Ibid.*, Halaman 115.

Kuncinya baik eksekutif maupun legislatif harus terjalin komunikasi timbal balik dan adanya keterbukaan diantara para pihak dalam penyelesaian segala permasalahan dalam mewujudkan kesejahteraan rakyatnya. Harapan-harapan tersebut dapat terwujud dengan adanya pemilihan Kepala daerah secara langsung, yang akan memperkuat posisi Kepala Daerah sehingga dapat menjadi mitra yang baik bagi DPRD dalam mengatasi berbagai persoalan yang dihadapi. Mengenai susunan dan keanggotaan DPRD diatur bersama-sama dengan susunan dan keanggotaan MPR, DPR, dan DPD. Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD bahwa seluruh anggota DPRD merupakan wakil dari partai politik yang dipilih melalui pemilihan umum.

Jumlah anggota DPRD Provinsi sekurang-kurangnya 35 orang dan sebanyak-banyaknya 100 orang. Anggota DPRD kabupaten/kota sekurang-kurangnya 20 orang dan sebanyak-banyaknya 45 orang. Jumlah ini tergantung dari jumlah penduduk masing-masing provinsi, kabupaten/kota. Syarat umum keanggotaan DPRD sama dengan syarat keanggotaan DPR dan DPD. Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Pemilihan Umum, maka syarat-syarat tersebut meliputi:

- 1) WNI yang berumur 21 Tahun atau lebih
- 2) Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa
- 3) Berdomisili diwilayah NKRI
- 4) Cakap berbicara, membaca dan menulis bahasa Indonesia
- 5) Berpendidikan serendah-rendahnya SLTA atau sederajat

- 6) Setia pada Pancasila sebagai dasar negara, UUD Negara RI tahun 1945 dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945
- 7) Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki hukum tetap
- 8) Tidak sedang menjalani hukuman pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum yang tetap karena telah melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih
- 9) Sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan dari dokter yang berkompeten; dan
- 10) Terdaftar sebagai pemilih.

Sebelum memangku jabatan, anggota DPRD wajib mengucapkan sumpah janji. Sumpah atau janji diucapkan dalam rapat paripurna DPRD bersangkutan, untuk anggota DPRD provinsi dipandu oleh Ketua Pengadilan Tinggi, sedangkan untuk anggota DPRD kabupaten atau kota dipandu oleh ketua Pengadilan Negeri.¹⁵

Dalam sistem tata negara DPRD juga berperan penting demi kesejahteraan rakyat, DPRD sebagai lembaga legislatif yang kedudukannya sebagai wakil rakyat tidak mungkin melepaskan dirinya dari kehidupan rakyat yang diwakilinya . Oleh karena itu secara material mempunyai peran penting dalam memberikan pelayanan kepada rakyat atau publik yang diwakilinya. Peran dan fungsi DPRD akan terjadi perubahan yang cukup signifikan seiring dengan pengurangan

¹⁵ *Ibid.*, Halaman 116

kewenangan yang dimilikinya tersebut, dengan adanya keseimbangan hak dan kewenangan tersebut antara eksekutif dan legislatif diharapkan yang marak terjadi di DPRD (legislatif) dapat berkurang seiring dengan pematangan demokrasi dalam kehidupan masyarakat.

Terwujudnya “*Clean and good governance*” merupakan harapan semua masyarakat. Dalam menjalankan fungsi dan segala tugasnya DPRD juga harus memiliki alat kelengkapan DPRD, alat kelengkapan DPRD adalah perangkat-perangkat yang bertanggung jawab dalam memfasilitasi setiap kegiatan yang akan dilaksanakan, misalnya alat kelengkapan yang terlibat secara langsung adalah komisi, panitia musyawarah, badan pembentukan peraturan daerah, dan alat kelengkapan lainya yang dibentuk khusus menangani pelaksanaan fungsi legeslasi DPRD itu. Adapun alat kelengkapan DPRD sebagai berikut:

1. Pimpinan DPRD
2. Badan Musyawarah
3. Komisi-komisi
4. Badan Pembentukan Peraruran Daerah
5. Badan Anggaran
6. Badan Kehormatan
7. Dan alat kelengkapan lainya.

Untuk mewujudkan cita-cita demokrasi atau kedaulatan rakyat di daerah, maka dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat daerah. Dalam prespektif sejarah, kedudukan dan kewenangan DPRD menurut konstitusi di Indonesia mengalami pasang surut. Kewenangan untuk bertindak atau berbuat oleh pemerintah yang

disebut juga dengan wewenang pemerintahan menjadi dasar legitimasi untuk bertindak atau berbuat bagi pemerintah. Dalam hukum administrasi dikemukakan, bahwa tidak ada satu tindakan atau perbuatan pemerintah yang tidak didasarkan pada wewenang yang salah. Oleh karena itu, kewenangan menjadi satu pijakan dasar bagi pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan

Untuk mempertegas dan memperjelas tindakan atau perbuatan hukum pemerintahan, maka perlu diuraikan unsur-unsur apasaja yang terdapat satu tindakan atau perbuatan hukum pemerintahan. Berdasarkan pengertian apa yang dimaksud dengan tindakan atau perbuatan hukum pemerintahan, yakni suatu tindakan perbuatan hukum yang dilakukan oleh organ atau badan pemerintahan guna menimbulkan akibat hukum dalam bidang administrasi atau pemerintahan.¹⁶

Tujuan pembuatan kebijakan *public* didalam mencapai rasa adil bagi semuanya. Rasa adil inilah yang sangat jarang dapat diberikan karena rasa adil ini untuk masyarakat yang termarjinalkan merupakan barang yang sangat mahal. Dengan memberikan cita rasa hukum pada masyarakat merupakan salah satu cara agar masyarakat merasa tenang dan damai dalam menyelami arti bernegara. Berbagai persoalan yang ada dimasyarakat kebijakan publik memiliki manfaat untuk menjelaskan berbagai fenomena kehidupan masyarakat secara lebih rasional dan legal.

Penyelenggaraan pemerintah sebagai *primus inter pares* seharusnya pula mengetahui kemampuan dan/atau kekuatan pemerintahannya apakah berkesesuaian dengan kepentingan dan kehendak masyarakat. Dengan kata lain,

¹⁶ Aminuddin Ilmar. 2014, *Hukum Tata Pemerintah*. Jakarta:Prenada Media, halaman 133.

pemerintah harus mampu pula mengetahui seperti apa kondisi aparat birokrasinya atau sumber daya yang dimiliki, baik dalam kesiapan sumber daya manusia. Selain itu, harus pula mengetahui secara jelas seperti apa karakter dan pola berpikir mereka sehingga dapat melakukan koordinasi kegiatan secara efisien dan efektif. Bahkan pemerintah juga harus mampu melakukan komunikasi dengan baik terhadap masyarakatnya agar tercipta persepsi yang sama dan selaras dalam pengambilan kebijakan dan/atau suatu keputusan.

Peran merupakan Kata yang mungkin sudah tidak asing lagi kita dengar, peran menurut KBBI adalah sandiwara atau perangkat tingkah yang harus dimiliki oleh orang yang berkedudukan ditengah-tengah masyarakat. Peran cenderung identik dengan suatu tingkah laku kewenangan atau kekuasaan yang dimiliki oleh seseorang baik dalam menjalankan kepentingan pribadi atau kepentingan jabatannya. Dalam artian peran bukan hanya dimiliki dalam kepribadian seseorang peran juga terdapat di suatu lembaga pemerintahan. Dari paparan diatas mengenai definisi tentang DPR dan DPRD maka kita juga akan membahas tentang fungsi DPRD serta hak dan kewajiban DPRD yang mana hal ini merupakan peran DPRD dalam menjalankan pemerintahannya.

1) Fungsi DPRD

Pembahasan ini difokuskan pada pembahasan *good governance* yang diamanatkan kepada legislatif yang diemban oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Peran DPRD dalam hubungannya dengan pelaksanaan fungsi dan tugas serta kewenangan, dapat ditelusuri pada kondisi DPRD sebelum revormasi yang selalu mendapat sorotan. Menurut Yusril Ihza Mahendra, salah satu aspek

untuk melihat optimalisasi peran DPRD, bisa dilakukan dengan mengembalikan kepada tugas dan kewenangan DPRD, sebagaimana telah diatur dalam UUD 1945. Disamping itu, kelemahan DPRD salah satunya juga dipengaruhi oleh faktor kepartaian, sistem pemilu, mentalitas para anggota, maupun peraturan perundang-undangan tentang DPRD sendiri.¹⁷

Dalam menjalankan perannya sebagai wakil rakyat, DPRD melakukan tiga fungsi utama, yaitu: Fungsi legislasi; Fungsi penganggaran; dan Fungsi pengawasan.

a) Fungsi Legislasi

Fungsi legislasi adalah fungsi dalam pembentukan Undang-Undang bersama Presiden ditingkat Pusat (Republik Indonesia) dan pembentukan Undang-Undang bersama Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/WaliKota) ditingkat (Provinsi dan kabupaten/Kota). Fungsi legislasi bermakna penting dalam beberapa hal berikut:

- 1) Menentukan arah pembangunan dan pemerintahan di daerah;
- 2) Dasar perumusan kebijakan publik di daerah;
- 3) Sebagai kontrak sosial di daerah;
- 4) Pendukung Pembentukan Perangkat Daerah dan Susunan Organisasi Perangkat Daerah.

b) Fungsi Penganggaran

Fungsi penganggaran merupakan penyusunan dan penetapan anggaran pendapatan dan belanja daerah bersama-sama pemerintah daerah. Dalam

¹⁷ Yuliandri, 2011, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik*. Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada. Halaman 5.

menjalankan fungsi ini, DPRD harus terlibat secara aktif, proaktif, dan bukan reaktif & sebagai legitimator usulan APBD ajuan pemerintah daerah.

c) Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen untuk menjamin pelaksanaan kegiatan sesuai dengan kebijakan dan rencana yang telah ditetapkan serta memastikan agar seluruh tujuan dapat tercapai secara efektif dan efisien.¹⁸ Fungsi ketiga ini bermakna penting, baik bagi pemerintah daerah maupun pelaksana pengawasan. Bagi pemerintah daerah, fungsi pengawasan merupakan suatu mekanisme peringatan dini (*early warning system*), untuk mengawal pelaksanaan aktivitas mencapai tujuan dan sasaran. Sedangkan bagi pelaksana pengawasan, fungsi pengawasan ini merupakan tugas mulia untuk memberikan ketepatan tujuan dan saran, berupa tindakan perbaikan. Disamping itu, pengawasan memiliki tujuan utama, antara lain:

- 1) Menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana;
- 2) Menjamin kemungkinan tindakan koreksi yang cepat dan tepat terhadap penyimpangan dan penyelewengan yang ditemukan;
- 3) Menumbuhkan motivasi, perbaikan, pengurangan, peniadaan penyimpangan;
- 4) Meyakinkan bahwa kinerja pemerintah daerah sedang atau telah mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

¹⁸ Kursi Kayu, "Fungsi DPRD Tugas dan wewenang DPRD", Melalui <http://www.kursikayu.com/2012/06/fungsi-dprd-tugas-dan-wewenang-dprd.html>, diakses Rabu, 10 Januari 2017, pukul 22.05wib.

2) Tugas dan kewenangan DPRD

- a) membentuk peraturan daerah kabupaten bersama Kepala Daerah;
- b) membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten yang diajukan oleh Kepala Daerah;
- c) melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten;
- d) mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah dan/atau wakil Kepala Daerah kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- e) memilih wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil Kepala Daerah; (catatan bagian hukum)
- f) memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g) memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten;
- h) meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten;
- i) memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;

- j) mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- k) melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan

Disamping itu, dalam menjalankan fungsi legislasi ini DPRD berperan pula sebagai *policy maker*, dan bukan *policy implementer* di daerah. Artinya, antara DPRD sebagai pejabat publik dengan masyarakat sebagai *stakeholders*, ada kontrak sosial yang dilandasi dengan *fiduciary duty*. Dengan demikian, *fiduciary duty* ini harus dijunjung tinggi dalam setiap proses fungsi legislasi. Dalam praktik dan realita saat ini, *proyeksi good public governance* pada fungsi legislasi saat ini masih membutuhkan banyak penataan dan *transformasi* ke arah yang lebih baik. Peningkatan performa tersebut dapat dilakukan antara lain dengan:

- 1) Peningkatan pemahaman tentang perencanaan dalam fungsi legislasi;
 - 2) Optimalisasi anggota DPRD dalam mengakomodasi aspirasi *stakeholders*;
 - 3) Ditumbuhkannya inisiatif DPRD dalam penyusunan RAPERDA;
 - 4) Ditingkatkannya kemampuan analisis (kebijakan publik & hukum) dalam proses penyusunan RAPERDA;
 - 5) Pemahaman yang lebih baik atas fungsi perwakilan dalam fungsi legislasi; dll
- 3) Hak dan Kewajiban DPRD dan Anggota DPRD

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, DPRD mempunyai berbagai hak yaitu :

a) Hak DPRD

- 1) Hak Interpelasi; ialah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada kepala daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis yang berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan Negara. Hak meminta keterangan merupakan hak dewan bukan hak anggota, karena itu kehendak dan materi keterangan yang diminta harus terlebih dahulu di putus oleh DPRD. Demikian pula keputusan atas keterangan itu. karena merupakan hak DPRD, keterangan kepala daerah harus disampaikan dalam rapat DPRD dan harus diputus secara terbuka.
- 2) Hak Angket; ialah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu kepala daerah yang penting dan strategis yang berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan Negara, yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Hak penyelidikan dapat melibatkan sekaligus segala unsur dalam pemerintahan daerah maupun diluarnya baik instansi pemerintahan yang lain maupun anggota masyarakat umum.
- 3) Hak menyatakan pendapat; ialah hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

- 4) Pendapat diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.¹⁹

b) Hak-hak yang dimiliki Anggota DPRD

- 1) Hak mengajukan rancangan Perda
- 2) Hak mengajukan pertanyaan
- 3) Hak menyampaikan usul dan pendapat
- 4) Hak memilih dan dipilih
- 5) Hak membela diri
- 6) Hak imunitas atau hak kekebalan hukum, yaitu anggota DPRD tidak dapat dituntut dimuka pengadilan karena pernyataan dan pendapat yang disampaikan dalam rapat-rapat DPRD Propinsi dengan pemerintah dan rapat-rapat DPRD lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan
- 7) Hak protokoler atau hak anggota DPRD untuk memperoleh penghormatan berkenaan dengan jabatannya dalam acara-acara kenegaraan atau acara resmi maupun dalam melaksanakan tugasnya
- 8) Hak keuangan dan administrasi

c) Kewajiban Anggota DPRD dalam mengemban tugas dan wewenangnya.

- 1) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila ;
- 2) Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mentaati peraturan perundang-undangan ;

¹⁹ Sirajuddin, Fatkhurohman, & Zulkarnain, *Op. Cit.*, halaman 117 – 118.

- 3) Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia ;
- 4) Mendahulukan kepentingan negara diatas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan ;
- 5) Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat ;
- 6) Mentaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah ;
- 7) Mentaati tata tertib dan kode etik
- 8) Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah ;
- 9) Menyerap, menghimpun, aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala;
- 10) Menampung, dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat ; dan
- 11) Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen didaerah pemilihanya.²⁰

C. Pemerintah Daerah

Selama ini baik dimasa orde lama maupun orde baru kita menerapkan paham negara kesatuan yang bersifat *sentralistik*. Dalam menata hubungan antara pemerintahan pusat dan daerah, kita cenderung menerapkan kebijakan yang

²⁰ Academia, "Implementasi Peran dan Fungsi DPRD dalam Rangka Mewujudkan Good Governance" melalui [http://www.academia.edu/9328654/Implementasi Peran dan Fungsi DPRD dalam Rangka Mewujudkan good governance](http://www.academia.edu/9328654/Implementasi_Peran_dan_Fungsi_DPRD_dalam_Rangka_Mewujudkan_good_governance), diakses senin, 9 Januari 2017, pukul 20:05 wib.

bersifat sentralistik, sehingga hampir semua kewenangan menumpuk ditangan pemerintah pusat, sehingga daerah tidak mampu membangun daerahnya secara maksimal.

Indonesia sedang berada ditengah masa *transformasi* dalam hubungan antara Pemerintahan Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota yang menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 hanya merupakan kepanjangan tangan pusat di daerah, dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah dilakukan perubahan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 serta di sempurnakan menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah membuka saluran baru bagi Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk mengambil tanggung jawab lebih besar dalam pelayanan umum kepada masyarakat setempat, untuk mengatur dan mengurus wilayahnya sendiri.²¹

Dalam Orde Baru ke Orde Reformasi memberikan implikasi positif yang luas karena terjadi pemancaran kekuasaan yang tidak hanya terpusat pada suatu elit politik yaitu lembaga eksekutif tetapi secara proporsional didistribusikan pada lembaga-lembaga lain sehingga dapat dikatakan bahwa perubahan tersebut bermuara pada perimbangan kekuasaan antara lembaga-lembaga tinggi negara (Eksekutif, Legeslatif, dan Yudikatif).

Berdasarkan jiwa yang terkandung dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 berserta penjelasannya, di tetapkam beberapa pokok pemikiran dalam penyusunan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang terakhir diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

²¹ *Ibid.*, Halaman 1.

bahwa. Sistem ketatanegaraan Indonesia wajib menjalankan prinsip pembagian kewenangan berdasarkan asas desentralisasi, daerah dibentuk berdasarkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi adalah daerah Provinsi, sedangkan daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi adalah daerah Kabupaten/Kota. Daerah yang dibentuk berwenang menentukan dan melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri yang sesuai berdasarkan aspirasi masyarakat.²²

Berdasarkan beberapa pokok pemikiran atas pembentukan otonomi daerah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menghendaki agar daerah Provinsi, Kabupaten/Kota yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi, memiliki otonomi yang utuh dan bulat sehingga berwenang untuk menentukan arah daerahnya sesuai aspirasi masyarakat.

Diera reformasi pemerintahan yang terjadi di Indonesia menyebabkan terjadinya pergeseran-pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan, dengan mengubah paradigma sentralisasi pemerintahan kearah desentralisasi dengan pemberian otonomi daerah yang nyata, luas dan bertanggung jawab kepada daerah dalam rangka mendirikan daerah dan pemberdayaan masyarakat pergeseran paradigma diatas sekaligus juga merupakan kesempatan yang penting bagi pemerintah daerah untuk membuktikan kesanggupannya dalam melaksanakan urusan-urusan pemerintah lokal sesuai dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat lokal.²³

²² Rozali Abdullah. 2000. *Pelaksanaan Otonomi Luas Dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, halaman 13.

²³ HAW. 2002. *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, halaman 13.

D. Otonomi Daerah

Indonesia merupakan salah satu Negara yang memiliki potensi sumber daya berlimpah. Setiap daerah di Indonesia memiliki potensi sumber daya yang berbeda. Sehingga, dengan demikian untuk meningkatkan derajat keadilan sosial serta distribusi kewenangan secara proporsional antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten serta kota dalam hal penentuan kebijakan publik, penguasaan asset ekonomi dan politik serta pengaturan sumber daya lokal maka dibentuklah otonomi daerah.

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Menurut Mardiasmo (2002:219) ada tiga aspek utama yang mendukung keberhasilan otonomi daerah, yaitu pengawasan, pengendalian, dan pemeriksaan. Ketiga hal tersebut pada dasarnya berbeda baik konsepsi maupun aplikasinya. Pengawasan mengacu pada tingkatan atau kegiatan yang dilakukan diluar pihak eksekutif yaitu masyarakat dan DPRD, untuk mengawasi kinerja pemerintahan.

Secara harfiah Otonomi daerah berasal dari kata otonomi dan daerah, dalam bahasa Yunani otonomi berasal dari kata *autos* dan *nomos*. *Autos* artinya sendiri *nomos* artinya aturan atau undang-undang sedangkan daerah artinya kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah, maka otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dan masyarakat setempatnya sendiri.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Pemerintah Daerah dalam menjalankan Otonomi Daerah

Sebagai negara berdasarkan atas hukum yang modern negara Republik Indonesia secara sadar berkehendak, berusaha, dan berupaya untuk mencapai tujuannya. Untuk itu perlu dilakukan modifikasi-modifikasi dalam kehidupan dan penghidupan masyarakat serta rakyatnya. Perubahan-perubahan sosial itu dilakukan dengan penyelenggaraan pembangunan, rencana-rencana perinciannya, hukum yang melandasinya, peraturan-peraturan perundang-undangan yang mendukungnya, dan peraturan-peraturan kebijakan yang menunjang pelaksanaannya.²⁴

Sejak diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, banyak aspek positif yang diharapkan dalam pemberlakuan Undang-Undang tersebut. Otonomi Daerah memang dapat membawa perubahan positif di daerah dalam hal kewenangan daerah untuk mengatur diri sendiri. Kewenangan ini menjadi sebuah impian karena sistem pemerintahan yang sentralistik cenderung menempatkan dyhkaerah sebagai pelaku pembangunan yang tidak begitu penting atau sebagai pelaku pinggiran. Tujuan pemberian otonomi kepada daerah sangat baik, yaitu untuk memberdayakan daerah, termasuk masyarakatnya, mendorong prakarsa dan peran serta masyarakat dalam proses pemerintahan dan pembangunan.

²⁴ Hamzah Halim, dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Op. Cit.*, halaman 19.

Kewenangan untuk bertindak atau berbuat oleh pemerintah yang disebut juga dengan wewenang pemerintahan menjadi dasar legitimasi untuk bertindak atau berbuat bagi pemerintah. Dalam hukum administrasi dikemukakan, bahwa tidak ada satu tindakan atau perbuatan pemerintah yang tidak didasarkan pada wewenang yang salah. Oleh karena itu, kewenangan menjadi satu pijakan dasar bagi pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Suatu tindakan atau perbuatan pemerintah tersebut pemerintah yang tidak didasarkan pada adanya wewenang dapat berakibat tindakan atau perbuatan pemerintah tersebut sewenang-wenang adanya (*willekur*). Bahkan, wewenang pemerintahan menjadi kriteria utama dan menjadi acuan bagi pemerintah untuk berbuat atau bertindak sehingga dalam menyelenggarakan fungsi dan tugas pemerintahan sesuai dengan wewenang yang diberikan kepadanya dan tidak melakukan tindakan atau perbuatan menyalahgunakan wewenang.

Dikemukakan bahwa jabatan itu bersifat tetap, sementara pemegang atau pemangku jabatan atau pejabat pemerintahan itu silih berganti. Dalam konsep hukum tata negara, hal itu menjadi kelaziman oleh karena memungkinkan fungsi-fungsi yang melekat atau dilekatkan pada jabatan itu dapat terlaksana. Apa lagi dianut prinsip bahwa tidak ada jabatan seumur hidup terdapat pembatasan masa jabatan sehingga harus terjadi pergantian pemangku jabatan agar tidak terjadi kekosongan jabatan guna menjalankan fungsi-fungsi yang melekat pada jabatan pemerintah tersebut. Oleh karena itu, harus ada sebuah pranata yang dapat digunakan untuk mengisi kekosongan jabatan tersebut dengan melakukan sebuah proses pengisian jabatan.

Wewenang pemerintahan adalah kekuasaan yang ada pada pemerintah untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berdasar peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, wewenang merupakan kekuasaan yang mempunyai landasan untuk mengambil tindakan atau perbuatan hukum agar tidak timbul akibat hukum, yakni terwujudnya kesewenang-wenangan (*onwetmatig*). Wewenang adalah kekuasaan hukum untuk menjalankan atau melakukan suatu tindakan atau perbuatan berdasar hukum publik. dalam konsep hukum perdata hal tersebut dikenal dengan istilah hak, yakni kemampuan seseorang untuk melakukan sesuatu tindakan atau perbuatan hukum sebagai pendukung hak dan kewajiban.

Pada masa lalu, pengerukan potensi daerah ke pusat terus dilakukan dengan dalih pemerataan pembangunan. Alih-alih mendapatkan manfaat dari pembangunan, daerah justru mengalami proses pemiskinan yang luar biasa. Dengan kewenangan yang didapat daerah dari pelaksanaan Otonomi Daerah, banyak daerah yang optimis bakal bisa mengubah keadaan yang tidak menguntungkan tersebut.

Perjalanan sejarah pembentukan hukum pengelolaan keuangan negara dan keuangan daerah tidak dapat dilepas dari paradigma indonesia sebagai negara kesatuan yang menitik beratkan pada desentralisasi dan otonomi daerah yang bertujuan mengembangkan kemampuan, berdasarkan dan kemampuan daerah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat sehingga dapat dikatakan bahwa seluruh proses pembentukan hukum keuangan negara dan hukum keuangan daerah diarahkan untuk kesejahteraan masyarakat sebagai

pengejawatan tujuan negara yang dimaksud dalam pembukaan UUD NKRI 1945.²⁵

Penyelenggaraan Pemerintah dalam suatu negara tidak hanya terdapat di pusat pemerintah saja. Pemerintah pusat memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri, dan di Indonesia yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam system dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Sedangkan dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah, dilaksanakan dengan asas Desentralisasi, yaitu penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di samping itu juga melaksanakan Dekonsentrasi yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan / atau kepada instansi vertical, dan serta melaksanakan Tugas Pembantuan, yaitu penugasan dari pemerintahan kepada daerah dan / atau desa dari pemerintahan provinsi kepada kabupaten/desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Berdasarkan wawancara bersama Bapak H. Porkot Hasibuan SH,²⁶ Pemerintah Indonesia melaksanakan politik desentralisasi dan memberikan hak-hak otonomi kepada daerah, disamping tetap menjalankan politik dekonsentrasi.

²⁵ Hendra Karianga, 2013, *politik hukum dalam pengelolaan keuangan daerah.*, Jakarta : Khrisma putra utama. Halaman 68.

²⁶ Hasil wawancara dengan Anggota Fraksi PDIP, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hulu H.Porkot Hasibuan SH. tanggal 24 Januari 2017 jam 10.00 wib. Bertempat dikantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 32 Tahun 2004 (diperbaharui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014) mendefinisikan Desentralisasi sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedang dalam Pasal 1 angka (9) Undang-undang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Secara teoritis desentralisasi seperti yang dikemukakan oleh Beyamin Hoessein adalah pembentukan daerah otonom dan/atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat. Philip Mawhod menyatakan desentralisasi adalah pembagian dari sebahagian kekuasaan pemerintah oleh kelompok yang berkusa dipusat terhadap kelompok-kelompok lain yang masing-masing memiliki otoritas didalam wilayah tertentu disuatu negara.

Dari kedua defenisi menurut para pakar diatas, maka menurut Jaya N.K desentralisasi mengandung empat pengertian: pertama, desentralisasi merupakan pembentukan daerah otonom; kedua, daerah otonom yang di bentuk disertai wewenang tertentu oleh pemerintahan pusat; ketiga desentralisasi juga sebagai pemencaran kekuasaan oleh pemerintahan pusat; keempat, kekuasaan yang dipancarkan diberi pada kelompok-kelompok masyarakat dalam wilayah tertentu. B.C Smith mendefenisikan desentralisasi sebagai proses melakukan pendekatan kepada pemerintahan daerah yang mensyaratkan terpadatnya pendelegasian

kekuasaan (*power*) kepada pemerintahan bawahan dan pembagian kekuasaan kepada daerah.²⁷

Indonesia sebagai negara yang luas, maka diperlukan *sub national goverment* sebagai unit pemerintahan di tingkat lokal (daerah) melalui berbagai bentuk pendekatan. Pendekatan sentralisasi akan cenderung membentuk unit-unit pemerintahan yang sifatnya perwakilan (instansi vertikal) dalam menyediakan pelayanan publik di daerah.²⁸

Baik desentralisasi maupun dekonsentralisasi merupakan instrumen dalam bidang *division of power*. Maksudnya dua konsep tersebut merupakan konsep administrasi, yaitu bagaimana proses-proses kegiatan untuk mencapai tujuan dilaksanakan dalam organisasi dan manajemen. Dengan demikian menjadi jelas bahwa baik dekonstralisasi maupun desentralisasi bermula dari sentralisasi dalam organisasi. Oleh karena itu, konsep sentralisasi dan desentralisasi bukanlah konsep yang dikotomis, tapi satu rangkaian kesatuan (*kontinum*).²⁹

Pendekatan desentralisasi memprioritaskan pemerintah daerah dalam menyediakan pelayanan publik. Tujuan utama desentralisasi adalah mengatasi perencanaan yang sentralistik dengan mendelegasikan sejumlah kewenangan pusat dalam pembuatan kebijaksanaan di daerah untuk meningkatkan kapasitas teknis dan managerial.

²⁷ Siswanto Sunarno. 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 13-14.

²⁸ Boliberbagi, "Hubungan Kepala Daerah Dan DPRD Dalam Membentuk Peraturan Daerah", melalui <http://boliberbagi.blogspot.co.id/2014/02/hubungan-kepala-daerah-dan-dprd-dalamhtml>, diakses minggu, Januari 2017, Pukul 22.30 wib.

²⁹ Hanif Nurcholis. 2005. *Teori Dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*. Jakarta: PT. Grafindo, halaman 5.

Otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-undang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah selanjutnya disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah lebih berorientasi kepada masyarakat daerah (lebih bersifat kerakyatan) dari pada pemerintah daerah, artinya kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat adalah menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Kewenangan pemerintah daerah hanya sebagai alat dan fasilitator untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, menyalurkan aspirasi dan kepentingan rakyat, memberikan fasilitas kepada rakyat melalui peran serta dan pemberdayaan masyarakat. Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, maka aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan atas hukum. Dalam negara hukum yang demokratis peran hukum sebagai sarana untuk mewujudkan kebijakan pemerintah dan memberikan legitimasi terhadap kebijakan publik sangat strategis.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam kerangka sistem dan prinsip NKRI sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945. Dalam hal ini, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh eksekutif (Pemerintah Daerah) dan legislatif (DPRD), yang masing-masing mempunyai tugas dan wewenang dalam rangka mewujudkan pelayanan yang baik kepada masyarakat.

Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga di antara kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing. Segala aktivitas yang dilaksanakan oleh eksekutif berdasarkan pada desain pembangunan dan alokasi pembiayaan yang memerlukan persetujuan DPRD. Dalam pelaksanaannya, DPRD melakukan pengawasan, agar tidak terjadi penyimpangan.

Instrumen pertanggung jawaban Kepala Daerah dalam hal ini Bupati atau Walikota kepada DPRD dimaksudkan sebagai upaya dalam rangka pemberdayaan DPRD. Namun, dalam praktiknya tidak jarang menjadi salah satu sumber potensi dari terjadinya konflik antara Bupati atau Walikota dan DPRD. Bahkan, merupakan sarana bagi sebagian besar dari pada anggota DPRD untuk menjatuhkan Kepala Daerah. Oleh karena itu, ada beberapa hal yang sepatutnya

diteropong untuk diketahui bersama antara keduanya dalam membangun hubungan yang ideal dan harmonis yakni:

pertama, legitimasi kekuasaan. Kedua lembaga (legislatif dan eksekutif) ini sama-sama mendapat legitimasi rakyat, keduanya dipilih rakyat secara langsung. Yang membedakan legitimasi tersebut adalah derajatnya. Tak dapat disangkal bahwa legitimasi kepala daerah/wakil kepala daerah lebih besar dibanding dengan DPRD.

Kedua, masyarakat di daerah. Bagi eksekutif, masyarakat adalah pihak yang harus dilayani, dipuaskan dengan berbagai kebijakan populis yang dibuat bersama legislatif. Sedangkan bagi DPRD yang berasal dari parpol, masyarakat adalah konstituen dan basis politik yang sangat mempengaruhi evolusi partai yang berjalan linear dengan kepentingan individunya. Masyarakat baik bagi parpol maupun pemerintah daerah adalah sumber legitimasi, dan mandat politik atau kekuasaan.

Ketiga, posisi politik masing-masing. Baik DPRD maupun pemerintah daerah merupakan mitra sejajar dan penyelenggara pemerintahan di daerah. Peran tersebut harus diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayananan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem NKRI.

Keempat, saling memahami tugas, wewenang, kewajiban dan bahkan larangan yang sudah digariskan oleh UU Pemda. Ketika memasuki wilayah

praktis-politis untuk meletakkan hubungan kemitraan dengan eksekutif, DPRD hanya memperhatikan fungsinya seperti yang diamanatkan oleh UU Pemda menyangkut hal: yakni hubungan dalam hal legislasi.

Dalam bentuk yang lain, hubungan antara kedua organ atau lembaga daerah ini tidak hanya berpotensi menimbulkan konflik, tetapi juga dapat berbentuk kolusif yang diwarnai dengan *money politic*. Bidang-bidang kegiatan yang berpeluang untuk terjadinya *money politic*, yaitu dalam proses pemilihan kepala daerah, penyusunan RAPBD, penyusunan keuangan DPRD, penyusunan Raperda, pengawasan oleh DPRD, pertanggung jawaban Kepala Daerah, pengangkatan sekretaris daerah.

Oleh karena itu, dalam menjalan otonomi daerah, pemerintah daerah perlu melakukan pembentukan pembangunan hukum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009. di Bidang Hukum khususnya, antara lain ditujukan untuk menata kembali substansi hukum melalui peninjauan dan penataan kembali peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan asas umum dan hierarki peraturan perundang-undangan serta menghormati hak asasi manusia.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional ini diarahkan pada permasalahan terjadinya tumpang tindih peraturan perundang-undangan dan implementasi undang-undang yang terhambat peraturan pelaksanaannya. Maka politik hukum nasional diarahkan pada terciptanya hukum nasional yang adil, konsekuen dan tidak diskriminatif serta menjamin terciptanya konsistensi seluruh peraturan perundang-undangan pada tingkat pusat dan daerah serta tidak

bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Hal ini ditindaklanjuti dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang telah diperbaharui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dimaksudkan sebagai landasan yuridis dalam membentuk peraturan perundang-undangan baik ditingkat pusat maupun daerah sekaligus mengatur secara lengkap dan terpadu sistem, asas, jenis dan materi muatan peraturan perundang-undangan, persiapan, pembahasan dan pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan maupun partisipasi masyarakat.

B. Bagaimana Pengawasan DPRD Terhadap Pemerintahan Daerah Dalam Menjalankan Otonomi Daerah?

Istilah pengawasan dalam bahasa Indonesia asal katanya adalah “awas”, sedangkan dalam bahasa Inggris disebut *controlling* yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *controlling* lebih luas artinya daripada pengawasan. Akan tetapi dikalangan ahli atau sarjana telah disamakan pengertian “*controlling*” ini dengan pengawasan. Jadi pengawasan adalah termasuk pengendalian. Pengendalian berasal dari kata “kendali”, sehingga pengendalian mengandung arti mengarahkan, memperbaiki, kegiatan, yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar. Akan tetapi ada juga yang tidak setuju akan disamakannya istilah *controlling* ini dengan pengawasan, karena *controlling* pengertiannya lebih luas daripada pengawasan dimana dikatakan bahwa pengawasan adalah hanya kegiatan mengawasi saja atau hanya

melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan saja hasil kegiatan mengawasi tadi, sedangkan *controlling* adalah disamping melakukan pengawasan juga melakukan kegiatan pengendalian menggerakkan, memperbaiki dan meluruskan menuju arah yang benar.

Berdasarkan wawancara bersama Bapak Kelmi Amri SH.³⁰ Fungsi utama DPRD adalah untuk mengontrol jalannya pemerintahan di daerah, sedangkan berkenaan dengan fungsi legislatif, posisi DPRD bukanlah aktor yang dominan. Pemegang kekuasaan yang dominan di bidang legislatif itu tetap Gubernur atau Bupati/Walikota. Bahkan dalam UU No.22/1999, Gubernur dan Bupati/Walikota diwajibkan mengajukan rancangan Peraturan Daerah dan menetapkannya menjadi Peraturan Daerah dengan persetujuan DPRD. Artinya, DPRD itu hanya bertindak sebagai lembaga pengendali atau pengontrol yang dapat menyetujui atau bahkan menolak sama sekali ataupun menyetujui dengan perubahan-perubahan tertentu, dan sekali-sekali dapat mengajukan usul inisiatif sendiri mengajukan rancangan Peraturan Daerah.

Dari fungsi utama DPRD dapat dimengerti bahwa sebenarnya, lembaga parlemen itu adalah lembaga politik, dan karena itu pertama-tama haruslah dipahami sebagai lembaga politik. Sifatnya sebagai lembaga politik itu tercermin dalam fungsinya untuk mengawasi jalannya pemerintahan, sedangkan fungsi legislasi lebih berkaitan dengan sifat-sifat teknis yang banyak membutuhkan prasyarat-prasyarat dan dukungan-dukungan yang teknis pula. Sebagai lembaga

³⁰ Hasil wawancara dengan Ketua, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hulu Kelmi Amri SH. tanggal 25 Januari 2017 jam 10.00 wib. Bertempat di kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

politik, prasyarat pokok untuk menjadi anggota parlemen itu adalah kepercayaan rakyat, bukan prasyarat keahlian yang lebih bersifat teknis daripada politis. Meskipun seseorang bergelar Prof. Dr. jika yang bersangkutan tidak dipercaya oleh rakyat, ia tidak bisa menjadi anggota parlemen. Tetapi, sebaliknya, meskipun seseorang tidak tamat sekolah dasar, tetapi ia mendapat kepercayaan dari rakyat, maka yang bersangkutan paling 'legitimate' untuk menjadi anggota parlemen.

Sebagai wakil rakyat, DPRD mempunyai fungsi legislasi, fungsi *controlling* atau pengawasan dan fungsi Anggaran. Dalam fungsi legislasi DPRD memiliki kewenangan untuk membuat peraturan-peraturan Daerah, baik berdasarkan inisiatif Kepala Daerah maupun inisiatif DPRD sendiri. Dalam hal fungsi anggaran DPRD harus menetapkan APBD yang diusulkan Kepala Daerah dengan memperhatikan aspirasi masyarakat, sedangkan dalam fungsi kontrol, DPRD harus melakukan *controlling* atau pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah sehingga tidak menyimpang dari amanat dan aspirasi rakyat. Dalam rangka melakukan *controlling* terhadap jalannya pemerintahan itu, DPRD mempunyai beberapa hak, yaitu hak meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah, hak meminta keterangan, hak mengadakan penyelidikan, hak amandemen, hak mengajukan pernyataan pendapat, hak inisiatif, dan hak anggaran. Pengawasan merupakan fungsi yang paling sensitif yang harus dilakukan DPRD yang mengacu pada UU No. 32 Tahun 2004 untuk mengontrol segala bentuk kebijakan Kepala Daerah.

Dalam rangka pelaksanaan pekerjaan dan untuk mencapai tujuan dari pemerintah yang telah direncanakan maka perlu ada pengawasan, karena dengan

pengawasan tersebut, maka tujuan yang akan dicapai dapat dilihat dengan berpedoman rencana yang telah ditetapkan terlebih dahulu oleh pemerintah.

Dengan demikian pengawasan itu sangat penting dalam melaksanakan pekerjaan dan tugas pemerintahan, sehingga pengawasan diadakan dengan maksud untuk.

1. Mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak
2. Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan yang baru
3. Mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program seperti yang telah ditentukan dalam planning atau tidak

Berkaitan dengan tujuan pengawasan, Situmorang dan Juhir mengemukakan agar terciptanya aparat yang bersih dan berwibawa yang didukung oleh suatu sistem manajemen pemerintah yang berdaya guna dan berhasil guna serta ditunjang oleh partisipasi masyarakat yang konstruksi dan terkendali dalam wujud pengawasan masyarakat (*control social*) yang obyektif, sehat dan bertanggung jawab.

Penguatan peran lembaga legislatif di era reformasi ini adalah suatu keharusan yang tidak dapat dibantahkan lagi. DPRD berfungsi dan berperan dalam melaksanakan fungsi-fungsi, *budgeting*, *legislation*, dan *controlling*. Tantangan pokoknya adalah bagaimana DPRD dapat menciptakan suatu mekanisme kerja yang dapat mengoptimalkan kinerjanya. Menumbuhkan kesadaran DPRD akan fungsi yang diembannya merupakan suatu kebutuhan yang

mendesak, karena masyarakat madani sangat berharap banyak agar DPRD dapat melakukan fungsi-fungsi parlemennya dengan peran yang lebih nyata dan dirasakan manfaatnya bagi masyarakat.

Pengawasan adalah salah satu fungsi organik manajemen, yang merupakan proses kegiatan pimpinan untuk memastikan dan menjamin bahwa tujuan dan sasaran serta tugas-tugas organisasi akan dan telah terlaksana dengan baik sesuai dengan rencana, kebijakan, instruksi, dan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan. Pengawasan sebagai fungsi manajemen sepenuhnya adalah tanggung jawab setiap pimpinan pada tingkat manapun. Pengawasan legislatif sebagaimana dimaksudkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 162 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah, meliputi : 1) Peraturan Daerah, 2) APBD, 3) Peraturan perundangan lainnya, 3) Dana Otsus, 4) Proyek-proyek pusat di daerah, 5) Keputusan Kepala Daerah, dan 6) Asset daerah

Berdasarkan UU No.32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, kedudukan DPRD sebagai badan legislatif sejajar dan menjadi mitra pemerintah daerah, meskipun kedudukan DPRD sejajar dengan Kepala Daerah akan tetapi dalam alokasi kekuasaan yang dimiliki lebih besar Kepala Daerah dibanding DPRD, ini terjadi karena Kepala Daerah mempunyai dua fungsi, yakni Kepala Daerah Otonom dan sebagai kepala wilayah. Sebagai Kepala Daerah Otonom, Kepala Daerah berfungsi memimpin dan bertanggungjawab penuh atas penyelenggaraan pemerintahan daerah, sedangkan sebagai Kepala Wilayah, Kepala Daerah memiliki fungsi sebagai pemimpin penyelenggaraan pemerintahan umum.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas, dapat diketahui bahwa pada pokoknya tujuan pengawasan adalah membandingkan antara pelaksanaan dan rencana serta instruksi yang telah dibuat, untuk mengetahui ada tidaknya kesulitan, kelemahan atau kegagalan serta efisiensi dan efektivitas kerja dan untuk mencari jalan keluar apabila ada kesulitan, kelemahan dan kegagalan atau dengan kata lain disebut tindakan korektif.

Dalam hal pengawasan dapat diklasifikasikan macam-macam pengawasan berdasarkan berbagai hal, yaitu:

1. Pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung

Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pimpinan atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri secara “on the spot” di tempat pekerjaan dan menerima laporan-laporan secara langsung pula dari pelaksana. Sedangkan pengawasan tidak langsung diadakan dengan mempelajari laporan-laporan yang diterima dari pelaksana, baik lisan maupun tertulis, mempelajari pendapat-pendapat masyarakat dan tanpa pengawasan.

2. Pengawasan Preventif dan Represif

Walaupun prinsip pengawasan adalah preventif, namun bila dihubungkan dengan waktu pelaksanaan pekerjaan, dapat dibedakan antara Pengawasan Preventif dan Pengawasan Represif. Pengawasan Preventif berkaitan dengan pengesahan Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah tertentu. Karena tidak semua Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah memerlukan

pengesahan. Selama pengesahan belum diperoleh, Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang bersangkutan belum berlaku dan pengawasan ini dilakukan melalui preaudit sebelum pekerjaan dimulai. Misal dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan-persiapan, rencana kerja, rencana anggaran, rencana penggunaan tenaga dan sumber-sumber lain. Sedang Pengawasan Represif dapat berbentuk penangguhan berlaku atau pembatalan. Suatu Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang sudah berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat dapat ditangguhkan atau dibatalkan karena bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dan pengawasan ini dilakukan melalui post audit dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan di tempat, meminta laporan pelaksanaan dan sebagainya.

3. Pengawasan Intern dan Pengawasan Ekstern

Pengawasan Intern, adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri. Pada dasarnya pengawasan harus dilakukan oleh pucuk pimpinan sendiri. Akan tetapi di dalam praktek hal ini tidak selalu mungkin. Oleh karena itu setiap pimpinan dalam organisasi pada dasarnya berkewajiban membantu pucuk pimpinan untuk mengadakan pengawasan secara fungsional sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing. Sedangkan Pengawasan Ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar organisasi sendiri. Seperti pengawasan dibidang keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sepanjang meliputi seluruh Aparatur Negara dan Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara terhadap Departemen dan Instansi pamarintah lain.

Macam-macam pengawasan ini didasarkan pada pengklasifikasian pengawasan. Disamping itu pula ada beberapa macam pengawasan dilihat dari bidang pengawasannya, yakni:

- a. Pengawasan anggaran pendapatan (*budgetary control*)
- b. Pengawasan biaya (*cost control*)
- c. Pengawasan barang inventaris (*inventory control*)
- d. Pengawasan produksi (*production control*)
- e. Pengawasan jumlah hasil kerja (*quality control*)

Proses pengawasan merupakan hal penting dalam menjalankan kegiatan organisasi, oleh karena itu setiap pimpinan harus dapat menjalankan fungsi pengawasan sebagai salah satu fungsi manajemen. Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan organisasi terhadap setiap pegawai yang berada dalam organisasi adalah wujud dari pelaksanaan fungsi administrasi dari pimpinan organisasi terhadap para bawahan, serta mewujudkan peningkatan efektifitas, efisiensi, rasionalitas, dan ketertiban dalam pencapaian tujuan dan pelaksanaan tugas organisasi. Pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan organisasi akan memberikan implikasi terhadap pelaksanaan rencana akan baik jika pengawasan dilakukan secara baik, dan tujuan baru dapat diketahui tercapai dengan baik atau tidak setelah proses pengawasan dilakukan. Dengan demikian peranan pengawasan sangat menentukan baik buruknya pelaksanaan suatu rencana.

Bentuk Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Berdasarkan objek pengawasan, kita dapat membagi pengawasan terhadap pemerintah daerah menjadi tiga jenis pengawasan, yaitu terhadap:

a. Pengawasan Produk Hukum dan Kebijakan Daerah

Pengawasan terhadap produk hukum dan kebijakan dilakukan secara represif. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001, Pengawasan Represif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan daerah baik berupa Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Produk hukum dan kebijakan yang menjadi objek pengawasan adalah: Peraturan daerah (Perda) Kabupaten, Keputusan Bupati, Keputusan DPRD Kabupaten, Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten.

Pihak yang dapat melakukan pengawasan terhadap produk hukum dan kebijakan kabupaten adalah: DPRD Kabupaten, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah (Mendagri & Otda), Gubernur.

Pengawasan terhadap produk hukum diperlukan untuk memastikan bahwa produk hukum semisal Perda tidak bertentangan dengan prinsip negara kesatuan dan hukum nasional. Pengawasan juga berfungsi melindungi rakyat dari kesewenang-wenangan penguasa.

1) Pengawasan oleh DPRD

Kewenangan DPRD untuk mengawasi produk hukum hanya disebutkan di dalam pasal 18 UU. No. 22 tahun 1999 tanpa diperinci lebih lanjut tentang batas kewenangan serta cara kewenangan. Pengawasan DPRD terhadap produk hukum dan kebijakan tidak disertai dengan kekuasaan penegakan (enforcement),

misalnya melakukan pembatalan. Satu-satunya kekuatan DPRD dalam hal ini hanyalah meminta pertanggungjawaban Bupati dan mengusulkan pemberhentian Bupati kepada Presiden. Hal ini mungkin akan membuat pengawasan produk hukum dan kebijakan oleh DPRD Kabupaten menjadi kurang efektif.

2) Pengawasan oleh Pemerintah Pusat

Pemerintah pusat dalam hal ini Mendagri & Otda dapat melaksanakan pengawasan terhadap produk hukum dan kebijakan secara represif yang dibantu oleh tim yang anggotanya terdiri dari unsur departemen atau lembaga pemerintah Non-Departemen dan unsur lain yang sesuai dengan kebutuhan. Berbeda dengan pengawasan oleh DPRD atau kabupaten, Mendagri & Otda berhak membuat keputusan atas Perda, SK, Bupati, Keputusan DPRD dan Keputusan Pimpinan DPRD setelah melewati pemberian saran, pertimbangan, koreksi dan penyempurnaan. Gubernur dapat melakukan pengawasan jika mendapatkan pelimpahan wewenang dari Mendagri & Otda.

b. Pengawasan Pelaksanaan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Pengawasan oleh DPRD, Dalam hal pelaksanaan, DPRD memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan:

- a) Peraturan Daerah (Perda).
- b) SK Bupati.
- c) Peraturan Perundangan lainnya.
- d) Kerjasama Internasional.

Untuk menjalankan fungsi pengawasan tersebut, DPRD dalam melaksanakan tugasnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, atau warga negara masyarakat untuk memberikan keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintahan dan pembangunan.

c. Pengawasan Keuangan Daerah

Pengawasan oleh DPRD memiliki kewenangan terhadap pengawasan pelaksanaan APBD sebagai pengawasan keuangan eksternal tingkat kabupaten. Dalam pengawasan keuangan DPRD provinsi/kabupaten/kota dalam melakukannya lewat dengar pendapat, kunjungan kerja, panitia khusus dan pembentukan panitia kerja yang dibentuk dengan peraturan tata tertib DPRD.

Bawasda memiliki tugas pokok dan fungsi untuk melakukan pengawasan keuangan. Beberapa keuangan provinsi/kabupaten/kota bidang pengawasan terhadap keuangan dan aset daerah adalah:

- a) Pelaksana APBD
- b) Penerimaan pendapatan daerah dan Badan Usaha Daerah
- c) Pengadaan barang/jasa serta pemeliharaan/penghapusan barang/jasa
- d) Penyelesaian ganti rugi
- e) Inventarisasi dan penelitian kekayaan pejabat di lingkungan Pemda

Dalam konteks lembaga politik, fungsi pengawasan yang dijalankan DPRD merupakan bentuk pengawasan politik yang lebih bersifat strategis dan bukan administratif.

Hal ini membedakan fungsi pengawasan yang dilakukan DPRD dengan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan dan publik lainnya. Fungsi pengawasan DPRD lebih bersifat politis strategis menyangkut pencapaian tujuan pemerintahan dan pembangunan daerah secara umum. Fungsi pengawasan DPRD lebih bersifat politis strategis menyangkut pencapaian tujuan pemerintahan dan pembangunan daerah secara umum. Pengawasan pada konteks disini bukanlah pengawasan yang bersifat teknis administratif yang berkaitan dengan pelaksanaan administrasi pemerintahan dan pembangunan daerah. Pengawasan DPRD juga dapat berlangsung pada berbagai tingkatan kebijakan, program, proyek maupun kasus yang ada di daerah. Dengan demikian dalam menjalankan fungsi pengawasan DPRD didasarkan pada rencana yang dilengkapi dengan standar atau ukuran yang jelas untuk menentukan sebuah kegiatan lembaga atau kebijakan publik “berhasil”, “gagal”, atau “menyimpang” dalam pelaksanaan tersebut. Maka dapat dikatakan bahwa fungsi pengawasan DPRD tidak sekedar bersifat observatif, melainkan juga bersifat korektif untuk menjamin pencapaian tujuan.

Penyusunan RAPBD cenderung pada pendekatan yang bersifat kesepakatan-kesepakatan antara pihak eksekutif dan legislatif yang kurang sesuai dengan prinsip anggaran berbasis kinerja. Pada tahapan pelaksanaan APBD pengawasan yang dilakukan melalui kegiatan monitoring ke lapangan dan rapat kerja (evaluasi) ternyata masih mengalami kendala teknis maupun kendala yuridis, sementara pengawasan terhadap laporan pertanggungjawaban (LPJ) Bupati sebagai tindakan evaluasi terdapat perbedaan aspek politik dalam

mempertahankan kredibilitas penguasa demi eksistensi kepemimpinannya dan mengabaikan aspek teknis yang semestinya diarahkan pada pengelolaan dan pemanfaatan APBD untuk mengukur hasil kinerja aparatur (eksekutif) dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik.

Pengendalian (*control*) adalah mekanisme yang dilakukan oleh pihak eksekutif (pemerintah Daerah) untuk menjamin dilaksanakannya sistem dan kebijakan manajemen sehingga tujuan organisasi dapat tercapai. Pemeriksaan Audit merupakan kegiatan oleh pihak yang memiliki independensi dan memiliki kompetensi profesional untuk memeriksa apakah hasil kinerja pemerintah daerah telah sesuai dengan standar atau kriteria yang ada.

Pengawasan merupakan salah satu fungsi pokok yang harus dilaksanakan dalam suatu kerja sama agar kesinambungan di suatu kegiatan dapat terjaga sehingga sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai, selain itu pengawasan dilaksanakan untuk mengetahui adanya penyimpangan dalam suatu pekerjaan. Pengawasan adalah tugas dan wewenang DPRD yang bersifat politisi (terhadap kebijakan) dan bukan merupakan pemeriksaan, sedangkan pemeriksaan merupakan fungsi dan tugas aparat pengawasan fungsional pemerintah (Djumanha, 2007:45). Dalam pengawasan pengelolaan keuangan daerah DPRD memiliki kendala dan keterbatasan sumber daya manusia yang ahli dalam hal itu, kondisi itu menjadi hal yang sangat memprihatinkan apabila dewan keliru dalam memberikan penilaian terhadap kinerja eksekutif apalagi menyangkut pengelolaan keuangan daerah yang sangat rentan terhadap penyelewengan.

Badan pengawas keuangan dan pembangunan (BPKP) dan Badan Pengawas Daerah (Bawasda) yang merupakan lembaga intern yang membantu DPRD dalam Pemeriksaan keuangan daerah. Peran kedua lembaga intern ini untuk mengantisipasi kelemahan ataupun kendala-kendala yang ada

dalam pengawasan yang dilakukan oleh DPRD. Pengawasan yang dilakukan pemerintah pusat hanya menekankan pada aspek pengawasan represif guna lebih memberi kebebasan kepada daerah otonom dalam mengambil keputusan, sehingga peran legeslatif daerah dalam melaksanakan fungsi pengawasannya terhadap pelaksanaan pemerintah daerah dapat berjalan dengan baik.

Fungsi pengawasan dalam pemerintahan sangat diperlukan karena dengan adanya pengawasan akan terciptanya suatu usaha untuk menjamin keserasian dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan antara pusat dan daerah selain itu juga untuk menjamin pemerintahan yang berdaya guna dan berhasil guna. Dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap APBD, DPRD dapat melakukan pengawasan *preventif* yaitu ketika penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan Daerah (RAPBD) dan pengawasan *represif* yaitu ketika pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah prosedur pengelolaan keuangan daerah ditetapkan kepala daerah sesuai Perda dan kepala daerah bertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah kepada dewan.

Partisipasi masyarakat tersebut dapat dilihat pada saat Perumusan APBD yakni melalui perwakilan tokoh-tokoh masyarakat atau ketua ormas maupun LSM lainnya dan partisipasi pada saat Proses penganggaran yakni melalui system *hearing* dimana DPRD lebih pro aktif untuk mengundang publik bila ada proyekproyek yang akan dibangun. APBD adalah dokumen publik artinya publik dalam hal ini masyarakat berhak mempengaruhinya melalui DPRD, meski tidak terlibat dalam Tim Teknis Anggaran. Pengaruh publik tersebut tidak saja membuat pemerintah dan DPRD bisa memperoleh masukan dari masyarakat, namun merupakan bentuk keseriusan dari pemerintah dan DPRD dalam melaksanakan akuntabilitas publik, transparansi anggaran sekaligus menjadi suatu uji publik. Bentuk konsultasi yang dilakukan publik terhadap draft perencanaan

dan pemanfaatan APBD bukan untuk mewujudkan penyetujuan melainkan lebih mengarah dan mempengaruhi pada keputusan pengambil kebijakan. Sistem pengawasan sangat menentukan kemandirian satuan otonomi. Agar tidak melemahkan otonomi maka sistem pengawasan ditentukan secara spesifik, baik lingkup maupun tata cara pelaksanaannya.

C. Kendala DPRD Terhadap Pemerintah Daerah Dalam Menjalankan Otonomi Daerah

Kata kendala mungkin sudah tidak asing didengar dalam keseharian kita, kendala merupakan suatu kondisi yang setiap orang atau kelompok pasti akan mengalaminya. Menurut KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia) Kendala adalah faktor atau keadaan yang membatasi, menghamat, menghalangi, atau mencegah suatu pencapaian sasaran/tujuan.

Secara teori kendala adalah suatu filosofi manajemen yang pertama kali dikembangkan oleh Eliyahu M. Goldratt. Teori ini dituangkan didalam buku ciptaannya yang berjudul *The Goal*. Defenisi dari teori ini adalah sebuah pendekatan yang mengarah pada peningkatan proses dengan yang berfokus di elemen yang terbatas untuk menghasilkan suatu tingkatan. Teori ini biasanya digunakan didalam perusahaan untuk perusahaan yang didalam memperoleh keuntungan yang tinggi dengan cara memaksimalkan tingkat produksinya dan juga meminilisir tingkat biaya simpan langsung, dan juga modal.

Terkait dengan kata Kendala apakah pernah terpikir bahwa kata sederhana itupun memiliki pengertian yang dikemukakan oleh para pakar/ahli, yang mana lebih mengidentikkan kata kendala sebagai sinonim dari

masalah/permasalahan. Karena kendala/masalah merupakan hal yang tidak luput dari setiap orang ataupun lembaga, baik itu masalah ringan atau masalah berat, kendala/masalah dibagi menjadi 2 yaitu:

1. Kendala sederhana memiliki ciri berskala kecil, tidak sangkut paut dengan masalah lain, tidak memiliki konsekuensi yang besar, pemecahannya/solusi tidak memerlukan pemikiran pemikiran yang luas dan mendalam serta bisa diselesaikan secara individu, tehnik penyelesaiannya bisa dari pengalaman, instusi, dan kebiasaan pada diri seseorang.
2. Kendala rumit atau kompleks memiliki ciri berskala besar, serta memiliki kaitan dengan masalah lainnya, berkonsekuensi besar, dan penyelesaiannya memerlukan pemikiran dan analisi yang tajam. Jangkauan nya secara kelompok yang melibatkan pimpinan dan para anggotanya.

Dalam kendala rumit terdapat dua jenis masalah yakni, terstruktur dan tidak terstruktur, masalah terstruktur adalah masalah yang jelas penyebabnya, rutin dan sering terjadi sehingga pemecahannya sudah bisa diprediksi. Kendala tidak terstruktur adalah masalah yang tidak jelas penyebabnya dan konsekuensinya, serta bukan masalah yang sering berulang-ulang. Terkait dengan defenisi pakar berikut ini adalah pengertian kendala/masalah menurut para ahli :

1. Menurut Irwansyah Effendi Kendala adalah pelajaran dimana saat anda sadar sebagai kesadaran jiwa, anda dengan mudah dapat melihat kelemahan dan masalah anda.

2. Menurut Hudojo Kendala adalah pernyataan kepada seseorang yang mana orang tersebut tidak mempunyai aturan/hukum tertentu yang segera dapat digunakan untuk menemukan jawaban dari pernyataan tersebut.
3. Menurut Prajudi Atmusudirjo Kendala adalah sesuatu yang menyimpang dari apa yang diharapkan, direncanakan sehingga menjadi rintangan untuk mencapai sesuatu hal yang akan di cita-citakan.³¹

Maka dari beberapa paparan diatas sudah jelas bahwa kendala menurut para ahli juga tidak lari dari keterangan yang ada dalam KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia). Teori kendala diterapkan dengan memfokuskan dipengelolaan operasional yang memiliki kendala dimana hal tersebut merupakan kunci didalam meningkatkan proses dalam pemecahan masalah. Kendala sering kali kita temui di berbagai aspek baik dikepribadian seseorang, kelompok, badan, juga lembaga. Kendala dalam pembahasan kali ini berupa kendala lembaga DPRD dalam melaksanakan tugasnya sebagai pengawas pemerintah daerah (*Controlling*).

Dengan lahirnya kebijakan otonomi daerah yang mulai pada awal reformasi, 1999 (melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan disempurnakan dengan Undang-Undang No 23 Tahun 2014) menuntut penyelenggara negara di daerah untuk aktif serta kreatif menghasilkan produk peraturan daerah yang mampu menjawab tantangan. Semua langkah itu dilakukan

³¹Ahmad Rifai, "Pendapat Pakar Tentang Kendala", melalui <http://ahmad-rifai.blogspot.co.id/3033/pendapat-pakar-tentang-kendala.html>, diakses Minggu, 14 Januari 2017, Pukul 23.00 wib.

dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah dan mensejahterakan masyarakat daerah.

Berdasarkan hasil wawancara bersama Bapak Kelmi Amri SH.³² Anggota DPRD terpilih pada kenyataannya belum optimal melakukan pengawasan. Penyebab hal ini terutama karena sistem partai yang terpusat membuat anggota DPRD menjadi lebih berpihak kepada partai sebagai sumber legitimasi daripada berpihak pada pemilih dan masyarakat. tidak heran apabila banyak Perda yang lahir tanpa memikirkan kepentingan rakyat namun terkesan sebatas kesepakatan antara eksekutif dan legislatif.

Pengawasan adalah salah satu fungsi organik manajemen, yang merupakan proses kegiatan pimpinan untuk memastikan dan menjamin bahwa tujuan dan sasaran serta tugas-tugas organisasi akan dan telah terlaksana dengan baik sesuai dengan rencana, kebijakan, instruksi dan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan dan yang berlaku. Pengawasan sebagai fungsi manajemen sepenuhnya adalah tanggungjawab setiap tingkat manapun. Hakikat pengawasan adalah untuk mencegah sedini mungkin terjadinya penyimpangan, pemborosan, penyelewengan, hambatan, kesalahan dan kegagalan dalam pencapaian tujuan dan sasaran serta pelaksanaan tugas-tugas organisasi.

Sebagai bagian dari aktivitas dan tanggungjawab pimpinan, sasaran pengawasan adalah mewujudkan dan meningkatkan efisiensi, efektivitas, rasionalitas dan ketertiban dalam pencapaian tujuan dan pelaksanaan tugas-tugas organisasi. Hasil pengawasan harus dapat dijadikan masukan oleh pimpinan

³²Hasil wawancara dengan Ketua, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hulu Kelmi Amri SH. tanggal 25 Januari 2017 jam 14.00 wib. Bertempat dikantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

dalam pengambilan keputusan, antara lain untuk: (1) Menghentikan atau meniadakan kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, hambatan dan ketidak tertiban; (2) Mencegah terulangnya kembali kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, hambatan dan ketidaktertiban tersebut; (3) Mencari cara-cara yang lebih baik atau membina yang telah baik untuk mencapai tujuan dan melaksanakan tugas-tugas organisasi. Oleh karena itu, pengawasan baru bermakna manakala diikuti dengan langkah-langkah tindak lanjut yang nyata dan tepat. Dengan kata lain, tanpa tindak lanjut yang tepat waktu, pengawasan sama sekali tidak ada artinya. Dalam sistem administrasi negara/manajemen pemerintahan, pengawasan bertujuan mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan. Adapun sasarannya adalah:

Kewenangan untuk bertindak atau berbuat oleh pemerintah yang disebut juga dengan wewenang pemerintahan menjadi dasar legitimasi untuk bertindak atau berbuat bagi pemerintah. Dalam hukum administrasi dikemukakan, bahwa tidak ada satu tindakan atau perbuatan pemerintah yang tidak didasarkan pada wewenang yang salah. Oleh karena itu, kewenangan menjadi satu pijakan dasar bagi pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Suatu tindakan atau perbuatan pemerintah tersebut pemerintah yang tidak didasarkan pada adanya wewenang dapat berakibat tindakan atau perbuatan pemerintah tersebut sewenang-wenang adanya (*willekur*). Bahkan, wewenang pemerintahan menjadi kriteria utama dan menjadi acuan bagi pemerintah untuk berbuat atau bertindak sehingga dalam menyelenggarakan fungsi dan tugas

pemerintahan sesuai dengan wewenang yang diberikan kepadanya dan tidak melakukan tindakan atau perbuatan menyalahgunakan wewenang.

Dikemukakan bahwa jabatan itu bersifat tetap, sementara pemegang atau pemangku jabatan atau pejabat pemerintahan itu silih berganti. Dalam konsep hukum tata negara, hal itu menjadi kelaziman oleh karena memungkinkan fungsi-fungsi yang melekat atau dilekatkan pada jabatan itu dapat terlaksana. Apa lagi dianut prinsip bahwa tidak ada jabatan seumur hidup terdapat pembatasan masa jabatan sehingga harus terjadi pergantian pemangku jabatan agar tidak terjadi kekosongan jabatan guna menjalankan fungsi-fungsi yang melekat pada jabatan pemerintah tersebut. Oleh karena itu, harus ada sebuah pranata yang dapat digunakan untuk mengisi kekosongan jabatan tersebut dengan melakukan sebuah proses pengisian jabatan.

Wewenang pemerintahan adalah kekuasaan yang ada pada pemerintah untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berdasar peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, wewenang merupakan kekuasaan yang mempunyai landasan untuk mengambil tindakan atau perbuatan hukum agar tidak timbul akibat hukum, yakni terwujudnya kesewenang-wenangan (*onwetmatig*). Wewenang adalah kekuasaan hukum untuk menjalankan atau melakukan suatu tindakan atau perbuatan berdasar hukum publik. dalam konsep hukum perdata hal tersebut di kenal dengan istilah hak, yakni kemampuan seseorang untuk melakukan sesuatu tindakan atau perbuatan hukum sebagai pendukung hak dan kewajiban. (1) Agar pelaksanaan tugas umum pemerintahan dilakukan secara tertib berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku serta berdasarkan sendi-sendi kewajaran

penyelenggaraan pemerintahan agar tercapai daya guna, hasil guna, dan tepat guna yang sebaik-baiknya; (2) Agar pelaksanaan pembangunan dilakukan sesuai dengan rencana dan program Pemerintah serta peraturan perundangan yang berlaku sehingga tercapai sasaran yang ditetapkan.

Hasil pengawasan harus dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam langkah-langkah yang dipandang perlu untuk penyempurnaan kebijakan maupun penertiban pelaksanaan pembangunan nasional. Penyempurnaan dapat dilakukan di bidang kelembagaan, kepegawaian dan ketatalaksanaan. Untuk menjamin kelancaran pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan dengan berpedoman kepada asas dayaguna dan hasilguna. Di samping itu hasil pengawasan juga untuk melakukan tindakan penertiban dan penindakan pada umumnya, seperti misalnya terhadap perbuatan korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan wewenang, kebocoran dan pemborosan kekayaan negara, pungutan liar dan tindakan penyelewengan lainnya baik yang melanggar peraturan perundangan yang berlaku maupun yang bertentangan dengan kebijakan Pemerintah serta menghambat pembangunan.

Untuk memperoleh hasil yang optimal dalam melaksanakan pengawasan, perlu memperhatikan prinsip-prinsip pengawasan sebagai berikut: (1) Obyektif dan menghasilkan fakta: Pengawasan harus bersifat obyektif dan harus dapat menemukan fakta-fakta tentang pelaksanaan pekerjaan dan berbagai faktor yang mempengaruhinya; (2) Pengawasan berpedoman pada kebijakan yang berlaku. Untuk dapat mengetahui dan menilai ada tidaknya kesalahan/penyimpangan, pengawasan harus berpangkal tolak dari keputusan/kebijakan pimpinan, yang

tercantum dalam: (a) Tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan; (b) Rencana kerja yang telah ditentukan; (c) Pedoman kerja yang telah digariskan; dan (d) Peraturan-peraturan yang telah ditetapkan. (3) Preventif. Pengawasan harus bersifat mencegah sedini mungkin terjadinya kesalahan-kesalahan, berkembang dan terulangnya kesalahan-kesalahan. Oleh karena itu pengawasan sebaiknya sudah dapat dilakukan sejak tahap perencanaan; (4) Pengawasan bukan Tujuan. Pengawasan hendaknya tidak dijadikan tujuan, tetapi sarana untuk menjamin dan meningkatkan efisiensi dan efektivitas pencapaian tujuan organisasi. (5) Efisiensi. Pengawasan harus dilakukan secara efisien, bukan justru menghambat efisiensi pelaksanaan pekerjaan. (6) Menemukan apa yang salah (bukan mencari-cari kesalahan). Pengawasan terutama harus ditujukan mencari apa yang salah, penyebab kesalahan, bagaimana sifat kesalahannya. (7) Tindak lanjut. Hasil temuan pengawasan harus diikuti dengan tindak lanjut.

DPRD sebagai lembaga faktor-faktor lain yang menyebabkan lemahnya fungsi pengawasan DPRD antara lain; a). Rendahnya kualitas sumber daya manusia; b). Lemahnya kemampuan manajerial atau kepemimpinan; c). Lemahnya faktor dukungan (control) masyarakat; d). Keterbatasan dana; e). Rendahnya komitmen atau motivasi anggota DPRD.

Perannya sebagai wakil rakyat yang secara aktif mengawasi jalannya pemerintahan di daerah masing-masing umumnya masih mempunyai kelemahan-kelemahan antara lain sebagai berikut :

1. Faktor-faktor langsung personal background, political background, dan pengetahuan dewan tentang pengawasan,

2. faktor-faktor tidak langsung adalah partisipasi masyarakat, dan transparansi kebijakan publik.
3. Kurang memiliki pengetahuan dan pemahaman yang memadai, selain itu seringkali kurang diback up data atau informasi yang akurat.
4. Belum jelasnya kriteria untuk mengevaluasi kinerja Eksekutif, karena Daerah belum sepenuhnya menerapkan anggaran kinerja dengan indikator keberhasilan yang jelas.
5. Hal tersebut mengakibatkan penilaian yang subjektif.
6. Terkadang pengawasan berlebihan dan/atau KKN dengan Eksekutif.

Serta hal lain yang paling mempengaruhi lemahnya pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah adalah kelahiran Undang-undang 32 tahun 2004 menegaskan bahwa pertanggungjawaban tersebut hanya sebatas "menginformasikan" saja. Sejauh mana respons masyarakat memengaruhi kinerja dan karier kepala daerah, belum ada kejelasan. Kenyataan seperti ini, berimbas pada pola hubungan yang terjadi antara DPRD dengan kepala daerah. Dalam pola hubungan seperti ini, DPRD tidak dapat menjatuhkan kepala daerah, dan sebaliknya kepala daerah tidak memiliki akses untuk membubarkan DPRD.

Peran dan kemampuan DPRD dalam menjalankan fungsinya tidak saja ditentukan oleh kualitas tetapi juga dipengaruhi oleh perilaku dan sikap anggotanya. Adapun beberapa faktor yang mempengaruhi sikap, perilaku, dan peran legislatif yaitu institusi politik, partai politik, karakteristik personal (latar belakang, sosialisasi, nilai dan ideologi), pengalaman politik dan sifat pemilih. DPRD akan dapat memainkan peranannya dengan baik apabila pimpinan dan

anggota-anggotanya berada dalam kualifikasi ideal, dalam arti memahami benar hak, tugas, dan wewenangnya dan mampu mengaplikasikannya secara baik.

DPRD yang seharusnya mengontrol jalannya pemerintahan agar selalu sesuai dengan aspirasi masyarakat, bukan sebaliknya merusak dan mengkondisikan Eksekutif untuk melakukan penyimpangan-penyimpangan terhadap aturan – aturan yang berlaku, melakukan kolusi dalam pembuatan anggaran agar menguntungkan dirinya, serta setiap kegiatan yang seharusnya digunakan untuk mengontrol eksekutif, justru sebaliknya digunakan sebagai kesempatan untuk “memeras” eksekutif sehingga eksekutif perhatiannya menjadi lebih terfokus untuk memanjakan anggota DPRD dibandingkan dengan masyarakat keseluruhan.

Dengan demikian tidak aneh, apabila dalam beberapa waktu yang lalu beberapa anggota DPRD dari berbagai Kota/Kabupaten ataupun provinsi banyak yang menjadi tersangka atau terdakwa dalam berbagai kasus yang diindikasikan korupsi. Hal ini yang sangat disesalkan oleh semua pihak, perilaku kolektif anggota dewan yang menyimpang dan cenderung melanggar aturan-aturan hukum yang berlaku.

Walaupun maraknya korupsi di DPRD ini secara kasat mata banyak diketahui masyarakat namun yang diadili dan ditindak lanjuti oleh aparat penegak hukum, sangatlah sedikit. Faktor ini dapat memicu ketidakpuasan masyarakat terhadap supremasi hukum di Negara kita. Elite politik yang seharusnya memberikan contoh dan teladan kepada masyarakat justru melakukan tindakan-tindakan yang tidak terpuji, memperkaya diri sendiri, dan bahkan melakukan

pelanggaran hukum secara kolektif. Lemahnya penegakan hukum ini dapat memicu terjadinya korupsi secara kolektif oleh elite politik terutama anggota DPRD ini.

Walaupun pada kenyataannya masih terdapat permasalahan dan kelemahan yaitu masih rendahnya peranan lembaga legislatif dalam hal ini DPRD dalam keseluruhan proses atau siklus anggaran, baik dalam tahap perencanaan, pelaksanaan, pelaporan maupun pengawasan program kerja lembaga eksekutif (Pemerintah Daerah). Akibatnya program kerja yang ada dalam anggaran daerah belum sesuai dengan prioritas dan preferensi daerah. Program kerja tersebut cenderung merupakan arahan dari pemerintah atasan, yaitu Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Propinsi.

Kelemahan yang terjadi atas peranan legislatif dalam pengawasan keuangan daerah dapat mungkin terjadi karena kelemahan sistem politiknya ataupun individu sebagai pelaku politik. Dalam pendekatan behaviorisme, individu adalah yang dipandang secara aktual melakukan kegiatan politik, sedangkan perilaku lembaga politik pada dasarnya merupakan perilaku individu dengan pola tertentu. Oleh karena itu untuk menjelaskan perilaku suatu lembaga yang perlu ditelaah bukan lembaganya, melainkan latar belakang individu yang secara aktual mengendalikan lembaga.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Dalam menjalankan otonomi daerah Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-undang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah selanjutnya disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah lebih berorientasi kepada masyarakat daerah

(lebih bersifat kerakyatan) dari pada pemerintah daerah, artinya kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat adalah menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Kewenangan pemerintah daerah hanya sebagai alat dan fasilitator untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, menyalurkan aspirasi dan kepentingan rakyat, memberikan fasilitas kepada rakyat melalui peran serta dan pemberdayaan masyarakat. Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, maka aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan atas hukum. Dalam negara hukum yang demokratis 64 hukum sebagai sarana untuk mewujudkan kebijakan pemerintah dan memberikan legitimasi terhadap kebijakan publik sangat strategis.

2. Dalam pengawasan otonomi daerah Pengawasan Preventif dan Represif merupakan cara dalam pengawasan terhadap lajunya perjalanan otonomi daerah itu, namun bila dihubungkan dengan waktu pelaksanaan pekerjaan, dapat dibedakan antara Pengawasan Preventif dan Pengawasan Represif. Pengawasan Preventif berkaitan dengan pengesahan Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah tertentu. Karena tidak semua Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah memerlukan pengesahan. Selama pengesahan belum diperoleh, Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang bersangkutan belum berlaku dan pengawasan ini dilakukan

melalui preaudit sebelum pekerjaan dimulai. Misal dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan-persiapan, rencana kerja, rencana anggaran, rencana penggunaan tenaga dan sumber-sumber lain. Sedang Pengawasan Represif dapat berbentuk penangguhan berlaku atau pembatalan. Suatu Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang sudah berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat dapat ditangguhkan atau dibatalkan karena bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dan pengawasan ini dilakukan melalui post audit dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan di tempat, meminta laporan pelaksanaan dan sebagainya.

3. Kendala DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasannya Faktor-faktor langsung personal background, political background, dan pengetahuan dewan tentang pengawasan, faktor-faktor tidak langsung adalah partisipasi masyarakat, dan transparansi kebijakan publik. Kurang memiliki pengetahuan dan pemahaman yang memadai, selain itu seringkali kurang diback up data atau informasi yang akurat. Belum jelasnya kriteria untuk mengevaluasi kinerja Eksekutif, karena Daerah belum sepenuhnya menerapkan anggaran kinerja dengan indikator keberhasilan yang jelas. Hal tersebut mengakibatkan penilaian yang subjektif. Terkadang pengawasan berlebihan dan/atau KKN dengan Eksekutif. Kelemahan yang terjadi atas peranan legislatif dalam pengawasan keuangan daerah dapat mungkin terjadi karena kelemahan sistem politiknya ataupun individu sebagai pelaku politik. Dalam pendekatan behaviorisme, individulah yang

dipandang secara aktual melakukan kegiatan politik, sedangkan perilaku lembaga politik pada dasarnya merupakan perilaku individu dengan pola tertentu. Oleh karena itu untuk menjelaskan perilaku suatu lembaga yang perlu ditelaah bukan lembaganya, melainkan latar belakang individu yang secara aktual mengendalikan lembaga.

B. Saran

1. Dengan lahirnya Undang Undang N0 23 tahun 2014 tentang Otonomi daerah, Pemerintahan hendaknya mampu menjaga kerukunan antara masyarakat, eksekutif, legeslatif sebagai pelaksana pemerintahan itu sendiri sehingga dapat mewujudkan pemerintahan yang baik dalam menjalankan otonomi daerah.
2. Dengan diperbaharuinya Undang Undang MD3 yakni Undang undang nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPRD, dan DPD mampu menjadi pedoman bagi legeslatif dalam mengcontrol setiap kebijakan dan kinerja pemerintah daerah (eksekutif) Hendaknya DPRD benar-benar mampu berperan dalam arti mampu menggunakan hak-haknya secara tepat, melaksanakan tugas dan kewajibannya secara efektif dan menempatkan kedudukannya secara proporsional. Hal ini setiap anggota DPRD bukan hanya piawai dalam berpolitik, melainkan harus juga

menguasai pengetahuan yang cukup dalam hal konsep sidang teknis penyelenggaraan pemerintah, teknis pengawasan dan sebagainya.

3. Berdasarkan pemaparan tentang kendala DPRD dalam pengawasan kiranya ampu menjadi pelajaran perbaikan bagi kita baik secara langsung terhadap pihak yang bersangkutan sehingga dapat mengurangi kelemahan dan kendala DPRD dalam menjalankan tugas.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku:

- Aminuddin Ilmar.2014. *Hukum Tata Pemerintahan*.Jakarta:Prenadamedia Grup
- A. Ubaedillah dan Abdul Rozak, 2003, *Pendidikan Kewarganegaraan Pancasila, Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*. Jakarta: Kencana Prenadamedia Group
- Faisal Akbar Nasution. 2003. *Dimensi Hukum Dalam Pemerintahan Daerah (Kajian Kritis atas UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999)*. Medan: Pustaka Bangsa Press Medan
- Hamzah Halim & Kemal Redindo syahrul Putra. 2009. *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group

Hanif Nurcholis. 2005. *Teori Dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*.

Jakarta: PT. Grafindo

Hendra Karianga. 2013, *Politik Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*.

Jakarta : Krisma Putra Utama.

HAW. 2002. *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada

Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari. 2013. *Dasar-Dasar Politik hukum*. Jakarta Rajawali Press

Ni'Matul Huda. 2007. *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah*. Jakarta: Fh Uii Pres

-----, 2015. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada

Rozali Abdullah. 2000. *Pelaksanaan Otonomi Luas Dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada

Sirajuddin, Fatkhurohman, & Zulkarnain. *Legislative Drafting*. Malang: Setara Press.

Soerjono Soekanto. 2015. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Pers

Yuliandari. 2011. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*. Jakarta: Rajawali Pers

Internet

Academia, "Implementasi Peran dan Fungsi DPRD dalam Rangka Mewujudkan Good Governance" melalui http://www.academia.edu/9328654/Implementasi_Peran_dan_Fungsi_DPRD_dalam_Rangka_Mewujudkan_good_governance, diakses senin, 9 Agustus 2016, pukul 20:05 wib.

Ahmadnanda, "Implementasi Peran dan Fungsi DPRD dalam Rangka Mewujudkan good governance", melalui <http://www.academia.edu>, diakses Senin, 9 mei 2016, pukul 07:59 wib.

Ahmad nandatrisna putra, “ Tahapan Perancangan Peraturan Daerah”, melalui <http://ahmadnandatrisnaputra.blogspot.co.id/2011/11/tahapan-peran-cangan-peraturan-daerah.html>, diakses Jum’at 12 Agustus 2016, pukul 11.00 wib

Ahmad Rifai, “Pendapat Pakar Tentang Kendala”, melalui <http://ahmadrifai.blogspot.co.id/3033/pendapat-pakar-tentang-kendala.html>, diakses Minggu, 14 Agustus 2016, Pukul 23.00 wib.

Ardar, “Peran DPRD dalam membuat Perda”, melalui <http://maulidil.blogspot.co.id/2009/06/peran-dprd-dlm-buat-perda.html?m=1>, diakses Senin, 15 Agustus 2016, Pukul 09.20 wib.

Asdar Munandar, “Teori Tentang Kendala”, melalui <http://asdar-munandar.blogspot.co.id/2012/02/theory-of-constraint-teori-kendala.html?m=1>, diakses Minggu, 14 Agustus 2016, Pukul 23.00 wib.

Aquuhlizha, “Peraturan Daerah”, melalui <http://aquuhlizha.blogspot.co.id/2014/11/peraturan-daerah.html?m=1>, diakses minggu, 14 Agustus 2016, Pukul 23.12 wib.

Boliberbagi, “Hubungan Kepala Daerah Dan DPRD Dalam Membuat Peraturan Daerah”, melalui <http://boliberbagi.blogspot.co.id/2014/02/hubungan-kepala-daerah-dan-dprd-dalam.html>, diakses minggu, 14 Agustus 2016, Pukul 22.40 wib.

KBBI, “Kendala” Melalui kbbi.web.id/kendala, diakses Minggu, 14 Agustus 2016, Pukul 23.00 wib.

KBBI, ”Peran”, melalui <http://kbbi.web.id/peran>, diakses Minggu, 19 Juni 2016, Pukul 20.00wib.

Wikipedia, “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”, melalui https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Rakyat_Daerah Diakses, Minggu 19 Juni 2016, Pukul 22.20 wib.

Wikipedia, “Peraturan Daerah“, melalui https://id.wikipedia.org/wiki/Peraturan_Daerah Diakses Selasa 19 Juni 2014, pukul 23.40 wib.

Wikipedia, “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah” melalui https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Rakyat_Daerah, diakses Senin, 8 Agustus 2016, pukul 16.25wib.

Kursi Kayu, “Fungsi DPRD Tugas dan wewenang DPRD”, Melalui <http://www.kursikayu.com/2012/06/fungsi-dprd-tugas-dan-wewenang-dprd.html>, diakses Rabu, 10 Agustus 2016, pukul 22.05wib.

Hasil Wawancara

Hasil wawancara dengan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Rokan Hulu H. Porkot Hasibuan SH. tanggal 24 Januari 2017 jam 10.00 wib. Bertempat dikantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Hasil wawancara dengan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Rokan Hulu Kelmi Amri SH. tanggal 25 Januari 2017 jam 10.00 wib. Bertempat dikantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Hasil wawancara dengan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Rokan Hulu Kelmi Amri SH. tanggal 25 Januari 2017 jam 14.00 wib. Bertempat dikantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.