

**FUNGSI PENGAWASAN DPRD TERHADAP LAPORAN PERTANGGUNG
JAWABAN BUPATI DIHUBUNGKAN DENGAN UU NO. 22 TAHUN 1999
DAN UU NO. 32 TAHUN 2004
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

Drs. Nanang Nugraha, SH., M.Si.

***Report on The Monitoring Function of Parliament to Liability of the Regents
Connected with Law No. 22/199 dan No. 32/2004 on The Local Governance***

Philosophically government was formed to serve the needs of society, from political and administrative purposes the primary mission of the existence of local government is for the welfare of the community, through the provision of services publik effective, efficient, economical, transparent, participatory and democratic. Meanwhile, democracy in local governance implies that the local government is run by the people themselves through the people's representatives are democratically elected to run a mission for the achievement of welfare.

Enactment of Law no. 22 of 1999 and Law no. 32 of 2004 on Regional Governance is an ongoing effort to organize a system of local governance in Indonesia who is still experiencing shortages, weakness and impede democratization in the region.

One of the central role to oversee the running of the government at the local level is the role of Parliament. Parliament is an institution that becomes a partner as well as oversight of local government performance. So that its role should continue to be strengthened to guarantee the implementation of good governance, transparent and accountable. One criterion is the responsibility of regional heads of work reports submitted to Parliament.

Supervision carried out by Parliament however play an important role for the development of democratic life and guarantee the representation of people and regions in carrying out the duties and authority, and developing the mechanism of checks and balances between the legislative and executive institutions for the sake of justice and welfare.

Keyword : Parliament, Local Government, Regents

A. PENDAHULUAN

Secara filosofis Pemerintah Daerah dibentuk untuk melayani kebutuhan masyarakat, dari tujuan politis dan administratif misi utama keberadaan Pemerintah Daerah adalah untuk mensejahterakan masyarakat, melalui penyediaan pelayanan publik secara efektif, efisien, ekonomis, transparan, partisipatif dan demokratis. Sementara, demokrasi pada penyelenggaraan pemerintahan daerah berimplikasi bahwa pemerintah daerah dijalankan oleh masyarakat sendiri melalui wakil-wakil rakyat yang dipilih secara demokratis guna menjalankan misi

untuk tercapainya kesejahteraan rakyat. (Dirjen Otda , 2002 : 11).¹

Lebih lanjut ada tiga fungsi Pemerintahan yang hakiki yaitu Pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*) dan pembangunan (*development*). Keberhasilan seseorang dalam menjalankan misi Pemerintahan dapat dilihat dari kemampuan

¹ Sadu Wisistionao, Meningkatkan Kinerja DPRD Dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan. Fokusmedia Bandung, Tahun 2009, Hlm. 139

mengemban ketiga fungsi hakiki tersebut (Rasid 1999: 23).²

Salah satu bentuk pengawasan yang menjadi tugas dan fungsi DPRD adalah Pengawasan terhadap Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban Bupati Purwakarta, sebagaimana kita maklumi bersama bahwa sejatinya penyampaian LKPJ merupakan kewajiban konstitusional yang harus disampaikan kepala daerah pada tiap akhir tahun anggaran, sesuai dengan yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kepada Pemerintah. Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Masyarakat.³

Untuk melaksanakan fungsi, tugas dan wewenang DPRD mempunyai hak yang diatur dalam Pasal 43 UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Salah satunya adalah fungsi pengawasan DPR terhadap produk hukum disebutkan di dalam Pasal 18 UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tanpa dirinci lebih lanjut tentang batas kewenangan serta cara pengawasan. Demikian juga dalam UU 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah . pertanyaan kritis dalam bagian ini adalah apakah DPRD memiliki kewenangan untuk hal tersebut. Sehingga dapat disimpulkan bahwa pengawasan DPRD terhadap produk

hukum dan kebijakan tidak disertai dengan kekuasaan penegakan (enforcement), misalnya melakukan pembatalan. Satu-satunya kekuatan DPRD dalam hal ini meminta pertanggung jawaban Kepala Daerah. Hal ini mungkin akan membuat pengawasan produk hukum dan kebijakan oleh DPRD menjadi kurang efektif.⁴ Dan salah satu fungsi DPRD yang cukup penting dan mempunyai dampak luas adalah fungsi anggaran, DPRD dalam menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) .Hal ini berhubungan dengan kewajiban Kepala Daerah melakukan pertanggungjawaban tahunan atas pelaksanaan APBD. APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam massa 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember.⁵

B. Pemerintahan Daerah

Diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah merupakan upaya terus menerus untuk menata sistem pemerintahan daerah di Indonesia yang sebelumnya masih mengalami kekurangan, kelemahan dan menghambat demokratisasi di daerah. Oleh sebab itu, di dalam UU ini terdapat beberapa perubahan diantaranya, menguatnya peran dan fungsi DPRD, termasuk adanya pertanggung jawaban kepala daerah terhadap DPRD dan dihilangkannya beberapa ketentuan-ketentuan yang memadukan prinsip demokrasi di daerah.

² Yonatan Wiyoso, *Meningkatkan Kinerja DPRD Dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan*, Fokusmedia, Bandung, Tahun 2009, Hlm. 139

³ Risalah Rapat Paripurna DPRD Purwakarta, Nota Pengantar LKPJ Bupati Purwakarta Tahun 2008

⁴ *Op Cit*, Bagir Manan Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Pusat Study Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII Yogyakarta

⁵ Pasal 179, UU No. 32 Tahun 2004

Perubahan lain adalah terlihat dari susunan pemerintahan daerah, berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974, pemerintahan daerah terdiri dari kepala daerah dan DPRD, sedangkan menurut UU No. 22 Tahun 1999 pemerintahan daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain, sementara DPRD disebut sebagai mitra pemerintah daerah.

Kebutuhan untuk menggantikan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dalam rangka perbaikan dan pembenahan pengaturan di bidang pemerintahan daerah merupakan sesuatu yang mutlak dilakukan, baik itu kebutuhan rekonstruksi hubungan antara DPRD dengan Kepala Daerah, kebutuhan esensi pengawasan, demokrasi dan ekonomi daerah, kebutuhan efisiensi anggaran, politik, struktur hubungan antara tingkat pemerintahan, pusat, provinsi dan kabupaten/kota maupun kebutuhan penyesuaian terhadap prinsip dan system Pemerintahan Presidensial yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasca amandemen. Atas kebutuhan-kebutuhan tersebut di atas, pada tanggal 15 Oktober 2004 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 disahkan dan diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 No. 125 sebagai pengganti Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Sesuai dengan substansi yang dikaji adalah hubungan antara DPRD dengan kepala daerah, dalam bagian ini penulis hanya mengemukakan tentang tugas dan wewenang DPRD dan kepala daerah menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.⁶

⁶ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dengan Kepala Daerah*

C. Kedudukan DPRD Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia.

Sejalan dengan perubahan paradigma pemerintahan di tingkat nasional, kemudian muncul perubahan pada kebijakan pengaturan tentang pemerintahan daerah, antara lain tertuang dalam Pasal 95 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD yang berbunyi:

“DPRD memegang kekuasaan membentuk Peraturan Daerah”

Dengan demikian bola kekuasaan, membentuk Peraturan Daerah telah berpindah tangan, yang semula berada di tangan Kepala Daerah sekarang berada di tangan DPRD. Bagaimana bola kekuasaan itu dipergunakan, akan sangat tergantung pada kadar kenegarawanan maupun orientasi politik para anggota DPRD, asalkan kemudian jangan menjadi bola liar yang ujung-ujungnya akan merugikan kepentingan rakyat. Penguatan fungsi legislative bagi DPRD di satu sisi sejalan dengan semangat demokrasi, tetapi disisi lain menimbulkan ketidak konsistenan sistem. Penguatan fungsi legislatif di DPRD di tingkat nasional tepat dilakukan, karena antara DPR dengan Presiden merupakan dua lembaga yang terpisah. Di tingkat pemerintahan daerah, baik menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 maupun Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, antara Kepala Daerah dan DPRD berada pada satu kotak, yakni unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Penguatan fungsi Legislatif di tingkat daerah yang sejalan dengan penguatan fungsi legislasi di tingkat nasional hanya cocok untuk konstruksi pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, karena antara DPRD sebagai Badan

Legislasi Daerah berkedudukan terpisah dari Kepala daerah dan Perangkat daerah lainnya sebagai Badan Eksekutif Daerah.⁷

D. Sistem Pengawasan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan yang dilaksanakan oleh Pemerintah terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan dan utamanya terhadap peraturan daerah dan peraturn kepala daerah. Dalam hal pengawasan terhadap rancangan pearturan daerah, Pemerintah melakukan dengan 2 (dua) cara sebagai berikut :

- 1). Pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah (Raperda),
- 2). Pengawasan terhadap semua peraturan daerah di luar yang termasuk dalam angka 1,

Dalam rangka mengoptimalkan fungsi pembinaan dan pengawasan, Pemerintah dapat menerapkan sanksi kepada penyelenggara pemerintahan daerah apabila diketemukan adanya penyimpangan dan pelanggaran oleh penyelenggara pemerintahan daerah tersebut. Sanksi dimaksud antara lain dapat berupa penataan kembali suatu daerah otonom, pembatalan pengangkatan pejabat, penangguhan dan pembatalan berlakunya suatu kebijakan daerah baik peraturan daerah, keputusan kepala daerah, dan ketentuan lain yang ditetapkan daerah serta dapat memberikan sanksi pidana yang

diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁸

Pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan akibat mutlak dari pelimpahan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Melalui pengawasan akan dapat dijamin keserasian dan keharmonisan antara tindakan pemerintah pusat dengan tindakan pemerintah daerah, sehingga kesatuan negara tetap terpelihara. Otonomi yang diberikan kepada daerah tidak boleh menghancurkan keutuhan NKRI. Desentralisasi yang diterima daerah selain membuka peluang bagi kreasi dan inovasi pemerintah lokal, juga harus mampu meringankan beban pemerintah pusat. Desentralisasi merupakan sarana untuk menyelenggarakan kepentingan-kepentingan setempat dengan cara yang tepat atau patut, tanpa mengabaikan eksistensi pemerintah pusat.⁹

Secara spesifik pengawasan itu dimaksudkan agar daerah, senantiasa melaksanakan tugas dan wewenang yang telah dilimpahkan kepadanya dengan sebaik-baiknya, sehingga terjamin kepentingan rakyat daerah dan sekaligus terjaga kepentingan negara. Pengawasan itu mutlak harus dilaksanakan oleh pemerintah pusat, karena bagaimanapun tanggung jawab akhir seluruh penyelenggaraan pemerintahan negara dan daerah berada ditangan pemerintah pusat.¹⁰

Pengawasan oleh pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah atau pengawasan pemerintah atasan terhadap pemerintahan bawahan bukan satu-

⁸ Penjelasan Atas UU No. 32 Tahun 2004

⁹ Fauzi Bowo, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, MIPI 2009

¹⁰ *Ibid*, *Pemerintahan Daerah* Hlm. 452

⁷ *Ibid* Hlm, 197

satunya elemen dalam sistem Pengawasan Otonomi Daerah (Siswasotda). Bentuk pengawasan lainnya adalah apa yang disebut **"Pengawasan Politik"** yaitu pengawasan yang dilakukan oleh lembaga legislatif lokal (DPRD) terhadap lembaga eksekutif (Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah beserta perangkat daerah). Melalui pengawasan dewan, eksekutif sebagai pelaksana kebijakan akan terhindar dari berbagai penyimpangan dan penyelewengan. Melalui Pengawasan dewan tindakan penyempurnaan untuk memperbaiki pelaksanaan kebijakan akan bisa dipastikan. Kontrol DPRD bukanlah dimaksudkan untuk menjadi instrument guna menjatuhkan Kepala Daerah.

Terakhir bentuk pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah yang tidak boleh dilupakan adalah pengawasan oleh masyarakat (Wasmas) atau **"Sosial Control"**. Kontrol terhadap kekuasaan yang dipegang oleh Kepala Daerah, DPRD dan birokrasi lokal bukanlah perkara mudah, semakin besar kekuasaan suatu lembaga pemerintahan semakin kuat daya tolaknya untuk dikontrol, apa lagi kalau lembaga pemerintahan yang melakukan kontrol terhadap inferior. Di sinilah pengawasan masyarakat biasanya memainkan peran yang signifikan. Pers lokal, LSM, Ormas, Tokoh Agama, Tokoh Adat, Cendekiawan, dan Mahasiswa merupakan kelompok masyarakat yang gigih mengoreksi dan menyoal perilaku negatif pejabat pemerintah daerah. Melalui Pengawasan masyarakat yang tidak kenal lelah, masih terkadang nakal dan brutal, kesewenang-wenangan masyarakat yang terus menerus dan cerewet, pejabat lokal akan berpikir dua kali alias segan untuk berbuat yang bukan-bukan. Tetapi yang harus dicegah pengawasan masyarakat

jangan sampai menjadi sarana rekayasa untuk memenuhi keinginan segelintir orang. Penyelenggaraan pemerintah daerah hanya akan efektif apabila keempat macam bentuk pengawasan di atas berjalan dengan baik dan saling melengkapi satu sama lain. Sayangnya sampai saat ini system pengawasan otonomi daerah kita belum bekerja sebagaimana yang diharapkan. Berbagai kendala dan masalah baik pada level konsepsi maupun implementasi masih menghinggapi nya. Akibatnya otonomi berlari seperti **"kuda liar"** yang dampaknya pasti merugikan masyarakat. Tulisan ini akan mencoba mendiskusikan masalah pengawasan tersebut dan mencari alternatif jalan keluarnya.¹¹

1. Konsep Dasar Pengawasan DPRD

Pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan (*Planning, Organizing, Actuating dan Controlling/ POAC*), untuk menjamin pelaksanaan kegiatan sesuai dengan kebijakan dan rencana yang telah ditetapkan dan memastikan tujuan dapat tercapai secara efektif dan efisien.¹²

Selanjutnya secara sederhana disebutkan bahwa pengawasan adalah kegiatan yang dilaksanakan agar visi, misi atau tujuan organisasi tercapai dengan lancar tanpa ada penyimpangan atau segala usaha dan kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas dan kegiatan apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.

¹¹ Ibid, Pemerintahan Daerah Indonesia Hlm. 454

¹² Sadu Wisistiono, *Meningkatkan Kinerja DPRD Fokusmedia*, Bandung Tahun 2009

Dalam tata pemerintahan yang baik, pengawasan berperan memberikan umpan balik (*feed back*) kepada pemerintah daerah. Pengawasan harus memberikan informasi tersebut sedini mungkin, sebagai bagian dari sistem peringatan dini bagi pemerintah daerah. Sistem pengawasan sebenarnya melekat dalam setiap fungsi yang dilakukan manajemen, artinya pada saat melaksanakan fungsi perencanaan seorang manajer dan yang mempunyai fungsi pengawasan sudah harus melaksanakan fungsi pengawasan demikian juga pada fungsi manajemen lainnya.

Pengawasan mempunyai arti penting bagi pemerintah daerah, karena akan memberi umpan balik untuk perbaikan pengelolaan pembangunan, sehingga tidak keluar dari jalur /tahapan dan tujuan yang telah ditetapkan. Sementara bagi pelaksana, pengawasan merupakan aktivitas untuk memberikan kontribusi dalam proses pembangunan agar aktivitas pengelolaan dapat mencapai tujuan dan sasaran secara efektif dan efisien. proses pengawasan memiliki empat dasar tahapan yaitu:

- a. *Establish standards*, dengan menetapkan kembali target atau program yang berikut untuk perbandingan yang membawa kinerja terukur, standar pengawasan inipun selaku konsisten terhadap tujuan organisasi;
- b. *Measurement performance*, ukuran kinerja yang tetap kegiatan yang terus menerus pada sebagian besar organisasi, untuk suatu pengawasan yang efektif ukuran kinerja harus benar atau sah, harian, mingguan, atau bulanan, penampilan ukuran pelayanan dari unit cost, kualitas produk dan jumlahnya, penampilan

pekerja seiring diukur antara mutu dan jumlah terhadap hasil;

- c. *Compare performance against standar*, membandingkan kembali kinerja dengan standar, mungkin kinerja lebih tinggi, atau lebih rendah atau sama dengan standar;
- d. *Consider corrective action*, keputusan untuk mengambil tindakan yang berat manajer memerlukan analisis dan keahlian diagnostic, meneliti tingkat penyimpangan atau
- e. Merubah standar atau ukuran atau norma.¹³

Secara spesifik, hasil pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah bertujuan :

- a. Untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.
- b. Untuk menjamin kemungkinan tindakan koreksi yang cepat dan tepat terhadap penyimpangan dan penyelewengan yang ditemukan dalam upaya mencegah berlanjutnya kesalahan dan atau penyimpangan,
- c. Untuk menumbuhkan motivasi, mem[erbaiki, mengurangi dan atau meniadakan penyimpangan.
- d. Untuk menyakinkan bahwa kinerja pemerintah daerah sedang atau telah mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan (KPK, kajian Peran Anggota DPRD, 2005).

13

Griffin (1997:607) – Meningkatkan Kinerja

DPRD – Fokusmedia Tahun 2009 Bandung

Melalui pengawasan tersebut, DPRD dapat membangun sebuah sistem peringatan dini apabila terjadi kejangalan atau penyimpangan dalam proses pengelolaan tata pemerintahan daerah. Untuk dapat melakukan pengawasan secara efektif diperlukan beberapa persyaratan, yaitu:

- a. Langkah pengawasan tertentu hanya berlaku untuk suatu organisasi tertentu;
- b. Kegiatan pengawasan harus dapat mencapai beberapa tujuan sekaligus bukan hanya tujuan sektoral tetapi tujuan luas lainnya;
- c. Informasi untuk pengawasan harus diperoleh tepat waktu;
- d. Mekanisme pengawasan harus dipahami semua orang yang ada dalam organisasi.

Lebih lanjut Duncan (2001) mengatakan bahwa sifat pengawasan yang efektif sebagai berikut :

- a. Pengawasan harus dipahami sifat dan kegunaannya, oleh karena itu harus dikomunikasikan kepada semua pihak yang terlibat;
- b. Pengawasan harus mengikuti pola dan situasi yang dianut atau dimiliki oleh organisasi;
- c. Pengawasan harus dapat mengidentifikasi masalah yang dihadapi organisasi;
- d. Pengawasan harus fleksible tidak kaku;
- e. Pengawasan harus memperhatikan aspek ekonomis, cost beneitnya;

Selanjutnya agar pengawasan dapat berjalan secara efektif menurut Koontz (1996;209) memerlukan syarat-syarat atau pengendalian yang baik yaitu sebagai berikut:

- a. Harus disesuaikan dengan perencanaan dan kedudukan
- b. Harus bersifat objektif
- c. Harus mudah disesuaikan;

- d. Harus sesuai dengan suasana organisasi;
- e. Murah dan ekonomis;
- f. Dapat menghasilkan tindakan korektif.¹⁴

2. Ruang Lingkup Pengawasan DPRD.

DPRD mempunyai fungsi: "melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah,"

Berdasarkan pasal 42 ayat (1) huruf c UU Nomor 32 Tahun 2004, secara umum ruang lingkup pengawasan DPRD sebagai berikut yaitu :

- a. Pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lainnya (peraturan kepala daerah, Keputusan Kepala Daerah). Pengawasan ini meliputi pengawasan terhadap pencapaian tujuan awal saat ditetapkannya peraturan daerah;
- b. Pengawasan terhadap pelaksanaan APBD pengawasan ini merupakan pengawasan terhadap pencapaian tujuan awal saat ditetapkannya ditetapkannya daerah.
- c. Pengawasan terhadap Perjanjian Kerjasama dengan pihak ketiga pengawasan ini meliputi pengawasan terhadap kerjasama daerah oleh pemerintah daerah dengan pihak ketiga baik local maupun internasional, materi meliputi: bidang yang dikerjasamakan, jangka waktu

¹⁴ Sadu Wisistiono, *Meningkatkan Kinerja DPRD, Fokusmedia Bandung Tahun 2009* Hlm. 146

kerjasama, manfaat bagi daerah, dan sumber pembiayaan.¹⁵

3. Pengawasan DPRD dan Pembuatan Kebijakan Publik.

Reformasi pemerintah daerah sesungguhnya merupakan suatu reorientasi hubungan antara Negara, rakyat dan pasar, termasuk didalamnya perumusan kebijakan publiknya. Sebagai ekspresi tindakan pemerintah atas masalah publik, harus diberi bobot nilai keseimbangan diantara triumvirat yaitu political society, market society, dan civil society (Pandie, 2002), Kebijakan public berasosiasi dengan kehendak umum ditempatkan sebagai hukum tertinggi yang memberi pondasi dan arah dari tujuan setiap pemerintahan (Prinsip Salus Populi Suprema Lex atau kepentingan umum merupakan hukum yang setinggi). Inilah yang dimaknakan sebagai kedaulatan rakyat. Kedudukan DPRD sebagai wakil rakyat dalam demokrasi representative harus tetap mempertahankan substansinya yakni memperjuangkan kepentingan rakyat di atas segalanya.

Salah satu aspek yang mendukung keberhasilan otonomi daerah adalah pengawasan yang dilakukan oleh legislative yaitu pengawasan dalam rangka mengawasi kinerja pemerintah, pengawasan juga bertujuan untuk menghindari terjadinya penyimpangan yang dilakukan oleh eksekutif. Pengawasan merupakan bagian dari fungsi yang harus dilaksanakan DPRD terhadap pemerintah. Hal ini diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, yaitu pasal 61 dan pasal 71 yang menyatakan

bahwa DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi sebagai berikut :

- a. Legislasi
- b. Anggaran
- c. Pengawasan.

Kewenangan DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan memang memberikan tantangan tersendiri dan fungsi ini dapat memberikan peluang besar bagi DPRD untuk membuktikan kredibilitasnya pada rakyat. Namun kewenangan ini dapat mudah terjebak dalam kepentingan politik praktis yang bersifat sesaat atau sumber korupsi, dan tidak lagi menjadi instrument DPRD dalam mengawasi efektifitas pelaksanaan berbagai peraturan Daerah dan agenda penting pembangunan daerah.

Dalam konteks pengawasan terhadap kebijakan pemerintah daerah pengawasan yang dilakukan bersifat preventive (Bellone, 1946) dan pengendalian (Sujanto, 1988), bukan bersifat memeriksa. Fungsi pemeriksaan berada ditangan lembaga pemeriksa yang memilih hak otoritas dan keahlian professional misalnya BPK atau akuntan public yang bersifat independen.¹⁶

4. Pengawasan DPRD Terhadap Perda dan Peraturan Perundang-Undangan.

Selain itu pengawasan DPRD dapat dilakukan dengan cara melakukan dengar pendapat, kunjungan kerja, pembentukan panitia khusus dan pembentukan panitia kerja yang dibentuk sesuai dengan peraturan tata tertib DPRD. Untuk menjalankan fungsi pengawasan tersebut, DPRD dalam melaksanakan tugasnya berhak meminta

¹⁵ Pasal 42 ayat (1) Huruf C UU 32 Tahun 2004

¹⁶ Sadu Wisistiono , *Meningkatkan Kinerja DPRD*, Fokusmedia Tahun 2009 ,Bandung Hal 149

pejabat Negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan daerah, pemerintah, dan pembangunan. Pejabat Negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat yang menolak permintaan untuk memberikan keterangan dapat dipanggil secara paksa, karena merendahkan martabat dan kehormatan DPRD.¹⁷

1. DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berhak meminta pejabat negara, tingkat provinsi dan kabupaten/kota, pejabat pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, badan hukum, atau atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan daerah, bangsa dan Negara,
2. Setiap pejabat Negara, pejabat pemerintah provinsi dan kabupaten/Kota, badan hukum atau warga masyarakat, wajib memenuhi permintaan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
3. Setiap pejabat Negara, pejabat pemerintah provinsi dan kabupaten/Kota, badan hukum atau warga masyarakat yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikenakan panggilan paksa sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, walaupun DPRD tidak memiliki kekuatan yang cukup untuk memberikan sanksi kepada eksekutif, setidaknya DPRD memiliki

kekuasaan yang cukup kuat untuk meminta keterangan dengan pihak-pihak yang sekiranya dapat memberikan masukan dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku. Fungsi pengawasan DPRD terhadap Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dilakukan agar pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya tidak bertentangan dengan ketetapan yang telah menjadi kesepakatan bersama yang menyebutkan bahwa Peraturan daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapatkan persetujuan bersama DPRD. Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. (4). Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. dari inisiatif pemerintah daerah maupun DPRD sendiri, yang berpungsi mengarahkan Peraturan daerah sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan sesuai materinya dengan muatan perda yang sesuai dengan cirri khas masing-masing daerah. Selain asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Perda dapat memuat asas lain sesuai dengan substansi perda yang bersangkutan.

E. Laporan Pertanggung Jawaban Kepala Daerah

Guna memenuhi amanat Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat

¹⁷ Sadu Wisistiono, *Peningkatan Kinerja DPRD Dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan* hal. 147-149

Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan kepada masyarakat, bahwa paling lambat tiga bulan setelah tahun anggaran berakhir setiap kepala daerah selaku pimpinan penyelenggaraan pemerintahan di daerah, berkewajiban untuk menyampaikan hasil-hasil pelaksanaan pembangunan sebagai hasil kinerja kepada masyarakat melalui DPRD sebagai lembaga legislatif daerah secara transparan dan terukur, dalam bentuk penyampaian hasil-hasil kinerja/capaian indikator makro pembangunan daerah dan capaian pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan melalui Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban (LKPJ) Bupati Purwakarta Tahun 2009.

Penjelasan atas Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dimaksud dengan "laporan keterangan pertanggungjawaban" adalah laporan yang disampaikan oleh kepala daerah setiap tahun dalam sidang Paripurna DPRD yang berkaitan dengan penyelenggaraan tugas otonomi dan tugas pembantuan.¹⁸

F. Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban Bupati Akhir Masa Jabatan

Sejalan dengan akuntabilitas penyelenggaraan Pemerintahan, Undang-undang No.32 Tahun 2004 Pasal 27 ayat (2) mengamanatkan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah berkewajiban memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan kepada pemerintah pusat dan laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) kepada DPRD serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat. Pertanggungjawaban dimaksud dapat berupa pertanggungjawaban akhir

tahun anggaran dan akhir masa jabatan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam rangka hal tersebut, sebagai peraturan perundang-undangan penjas, Pemerintah Republik Indonesia pada tanggal 4 Januari 2007 telah menetapkan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur mekanisme dan tatacara penyusunan dan penyampaian laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kepada Masyarakat. Dengan dilatarbelakangi oleh pertimbangan landasan filosofis dan peraturan perundang-undangan tersebut di atas, maka pemerintah Kabupaten Purwakarta menyusun Laporan Keterangan Pertanggungjawaban akhir masa jabatan Bupati Purwakarta Tahun 2003 -2007 yang diharapkan dapat menjadi media informasi dan akuntabilitas publik terhadap kebijakan pembangunan yang telah dilaksanakan selama 5 (lima) tahun. LKPJ akhir masa jabatan Bupati Purwakarta ini disusun secara komprehensif, terintegrasi dan informatif tentang aspek-aspek penyelenggaraan pemerintah yang terdiri atas hasil-hasil kinerja/capaian indikator makro pembangunan daerah yang capaian pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan, sebagaimana telah ditetapkan dalam dokumen-dokumen perencanaan pembangunan, yang melingkupi pelaksanaan pembangunan Kabupaten Purwakarta Tahun 2003 sampai dengan Tahun 2007

¹⁸ Penjelasan atas UU No. 32 Tahun 2004

G. Dasar Hukum Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Bupati Purwakarta Tahun 2009.

Dalam rangka memenuhi fungsi akuntabilitas penyelenggara Pemerintahan Daerah, berdasarkan pasal 27 ayat 2 undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Kepala Daerah mempunyai kewajiban untuk menyampaikan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepada Masyarakat melalui DPRD, sebagai lembaga perwakilan dan representasi rakyat di daerah, pertanggungjawaban dimaksud dapat berupa pertanggungjawaban akhir tahun anggaran dan akhir masa jabatan atas penyelenggaraan pemerintah daerah.

Guna memenuhi amanat Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007, Bupati Purwakarta selaku pimpinan penyelenggara pemerintahan di daerah, berkewajiban untuk menyampaikan hasil-hasil pelaksanaan pembangunan sebagai hasil kinerja kepada masyarakat melalui DPRD sebagai lembaga legislatif daerah secara transparan dan terukur, dalam bentuk penyampaian hasil-hasil kinerja/capaian indikator makro pembangunan daerah dan capaian pelaksanaan program kegiatan pembangunan, sebagaimana telah ditetapkan dalam dokumen-dokumen perencanaan pembangunan yang melingkupi pelaksanaan pembangunan Kabupaten Purwakarta tahun 2009.

Berdasarkan analisis dan indikator kinerja pembangunan daerah yang dipaparkan sebelumnya, dapat dipastikan terdapat kemajuan pembangunan yang dicapai selama tahun 2009 termasuk penyelenggaraan kesejahteraan masyarakat secara memadai namun demikian tidak dapat dipungkiri dengan keterbatasan

sumberdaya daerah yang dimiliki, belum seluruh harapan tuntunan dan kebutuhan masyarakat dapat diwujudkan secara optimal. Oleh karena itu, pemerintah Kabupaten Purwakarta dan segenap stakeholder pembangunan harus terus bekerjasama. Penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pembinaan masyarakat selama tahun 2009 secara umum dapat berjalan baik dengan manfaat dengan dampak positif yang dapat dirasakan langsung oleh masyarakat hal ini tentunya tidak terlepas dari totalitas dukungan yang diberikan semua pihak khususnya DPRD Kabupaten Purwakarta, Muspida, Ormas Orsospol, lembaga profesi, Perguruan Tinggi, Tokoh-Tokoh Agama, Insan Pers dan seluruh lapisan Masyarakat Purwakarta lainnya.

H. Latar Belakang dan landasan Fungsi Pengawasan terhadap Laporan pertanggung Jawaban Bupati Purwakarta

Dalam Bab ini penulis kemukakan mengenai latar belakang dan dasar hukum fungsi pengawasan terhadap laporan pertanggungjawaban Bupati Kepala Daerah. Untuk lebih jelasnya bagian satu ini akan mengemukakan tentang pengawasan DPRD terhadap laporan Pertanggungjawaban Bupati serta peraturan mana saja yang dipergunakan sebagai dasar hukumnya.

I. Hakekat Pengawasan DPRD terhadap LKPJ Bupati Purwakarta

DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam

melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah." Pengawasan ini bertujuan untuk mengembangkan kehidupan demokrasi menjamin keterwakilan rakyat dan daerah dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, serta mengembangkan mekanisme checks and balances antara lembaga legislative dan eksekutif demi mewujudkan keadilan dan kesejahteraan rakyat. Pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan, untuk menjamin pelaksanaan kegiatan sesuai dengan kebijakan dan rencana yang telah ditetapkan serta memastikan tujuan dapat tercapai secara efektif dan efisien. Dan pengawasan adalah untuk melakukan pengukuran dan tindakan atas kinerja yang berguna untuk menyakinkan organisasi secara objektif dan merencanakan suatu cara dalam mencapai tujuan organisasi dan secara sederhana disebutkan bahwa pengawasan adalah kegiatan yang dilaksanakan agar visi, misi atau tujuan organisasi tercapai dengan lancar tanpa ada penyimpangan atau segala usaha dan kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas dan kegiatan apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.

J. Bagaimana seharusnya pengawasan terhadap LKPJ di lakukan oleh DPRD

Secara umum Ruang lingkup pengawasan oleh DPRD meliputi tiga hal yaitu :

1. Pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lainnya (Peraturan Kepala Daerah, Keputusan

Kepala Daerah dan lain sebagainya). Pengawasan ini meliputi pengawasan terhadap pencapaian tujuan awal saat ditetapkannya peraturan daerah;

2. Pengawasan terhadap pelaksanaan APBD Pengawasan ini merupakan pengawasan terhadap pencapaian tujuan awal saat ditetapkannya Peraturan Daerah.
3. Pengawasan terhadap Perjanjian Kerjasama dengan Pihak ketiga Sejalan dengan akuntabilitas penyelenggaraan Pemerintahan, undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 27 ayat (2) mengamanatkan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berkewajiban memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan kepada pemerintah pusat dan laporan Keterangan Pertanggung Jawaban (LKPJ) kepada DPRD serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat. Pertanggung Jawaban dimaksud dapat berupa pertanggung jawaban akhir tahun anggaran dan akhir masa jabatan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

K. Laporan Pertanggung Jawaban Kepala Daerah merupakan syarat dalam pengawasan DPRD.

Berdasarkan ketetapan pasal 27 ayat (2) UU 32 Tahun 2004 , selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah dan memberikan Laporan

Keterangan pertanggungjawaban Kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat

L. Perbedaan dan persamaan pengertian LPJ dan LKPJ

Mengingat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mengenai Laporan Pertanggung Jawaban Bupati, DPRD mempunyai kewenangan dalam melaksanakan tugasnya yaitu fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan pemerintahan daerah. DPRD bisa menerima atau menolak atas laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah, tetapi dalam pelaksanaan Undang-Undang 32 tahun 2004 DPRD dalam melaksanakan Tugasnya yaitu fungsi pengawasan terhadap Kepala Daerah hanya sebatas Catatan-catatan strategis saja yang punya kewenangan untuk menolak atau menerima yaitu Presiden melalui Gubernur.

M. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Pengawasan ini bertujuan untuk mengembangkan kehidupan demokrasi menjamin keterwakilan rakyat dan daerah dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, serta mengembangkan mekanisme checks and balances antara lembaga legislative dan eksekutif demi mewujudkan keadilan dan kesejahteraan rakyat.

Pengawasan terhadap Pelaksanaan APBD, wujudnya adalah melihat, mendengar, mencermati pelaksanaan APBD oleh SKPD, baik secara langsung maupun berdasarkan informasi yang diberikan oleh konstituen, tanpa masuk ke ranah pengawasan yang bersifat teknis.

Ruang lingkup pengawasan DPRD meliputi tiga hal yaitu :

1. Pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lainnya (Peraturan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan lain sebagainya).
2. Pengawasan terhadap pelaksanaan APBD. Pengawasan ini merupakan pengawasan terhadap pencapaian tujuan awal saat ditetapkannya Peraturan Daerah.
3. Pengawasan terhadap Perjanjian Kerjasama dengan Pihak ketiga Sejalan dengan akuntabilitas penyelenggaraan Pemerintahan Dengan adanya Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah dan Undang - Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah terhadap pelaksanaan Pemerintahan Daerah mengenai fungsi pengawasan DPRD terhadap Laporan Pertanggungjawaban Bupati akan membawa dampak positif, lebih transparan, demokratis dan dapat dipertanggungjawabkan.

Pengawasan terhadap APBD sudah dilaksanakan sesuai dengan aturan yang berlaku namun alangkah baiknya dalam hal pengawasan jangan ada unsur nepotisme yang bisa mengakibatkan pengawasan tidak sempurna atau tidak utuh.

Sesuai dengan kewenangannya pengawasan dilakukan oleh DPRD namun alangkah baiknya DPRD bisa menyerap atas laporan-laporan dari masyarakat yang bisa dipertanggung jawabkan demi meningkatkan kualitas pengawasan tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Prof. DR. Sadu Wasistiono, M.S. Drs.
Yonatan Wiyoso, M.Si,
*Meningkatkan Kinerja Dewan
Perwakilan Rakyat Daerah
(DPRD)*, Fokusmedia

Prof. DR Juanda, S.H. M.H., Hukum
Pemerintahan Daerah, *Pasang
surut Hubungan Kewenangan
antara DPRD dan Kepala Daerah.*
PT. Alumni Bandung 2008

B.N. Marbun, S.H. DPR Daerah,
*Pertumbuhan Masalah & Masa
Depannya.* Ghalia Indonesia

Fauzi Bowo, Andy Ramses M La Bakri.
Pemerintahan Daerah di Indonesia.
Mipi