

Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan

M. Agus Santoso
Fakultas Hukum Universitas Widya Gama Mahakam Samarinda
Jl. M. Yamin No. 30-31 Samarinda
yudhian@yahoo.co.id

Abstract

*This This research discusses about DPRD (the Provincial Assembly), a part of Local Government, having legislative, budgeting, and supervising function. The obligation of DPRD normatively refers to the reflection of democracy life in a local government at this point as a medium of cheek and balance. However, is it possible for the DPRD to be effective in doing the task and function in supervision considering it as a part of local government? To answer the issue, a research on law using a normative-legal approach supported by data in the form of regulations, legal theories, and opinions from the leading scholars is highly needed. Further, it will be continued by conducting a scientific analysis. The discussion will be about the comparison between *des sain* and *des sollen*, and it is found that the task of DPRD in supervising the performance of government comes to be not effective.*

Key words : DPRD supervision, local government, supervision function

Abstrak

Penelitian ini membahas tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan bagian dari Pemerintah Daerah yang memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Tugas DPRD secara normatif merupakan cerminan kehidupan demokrasi dalam pemerintahan daerah sebagai sarana *cheek and balance*, namun apakah dapat efektif tugas dan fungsi pengawasan DPRD tersebut, mengingat DPRD juga merupakan bagian dari pemerintah daerah. Untuk menjawab permasalahan tersebut diperlukan kegiatan penelitian hukum, dengan menggunakan pendekatan penelitian hukum normatif, yang menggunakan sumber data berupa peraturan perundang-undangan, teori hukum, dan pendapat para sarjana terkemuka, kemudian menganalisisnya agar mendapat jawaban secara ilmiah. Pembahasannya membandingkan antara *des sain* dan *des sollen*, dan ternyata tugas pengawasan yang dilakukan DPRD terhadap kinerja pemerintah daerah kurang efektif.

Kata kunci : Pengawasan DPRD, pemerintah daerah, fungsi pengawasan

Pendahuluan

Indonesia adalah negara kesatuan, hal itu lebih tegas tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa : " Negara Indonesia ialah negara kesatuan, yang berbentuk Republik." Di dalam Pancasila termuat secara jelas pada sila ke tiga yang berbunyi : "Persatuan Indonesia." Artinya bahwa bentuk Negara Kesatuan Indonesia telah dinyatakan secara bulat dan konstitusional tertuang dalam Dasar Negara Republik Indonesai, yaitu Undang-Undang Dasar 1945 baik sebelum maupun sesudah perubahan dan Pancasila, sehingga diharapkan dapat menyatukan seluruh rakyat yang berada di wilayah nusantara yang begitu luas serta terbagi dalam bentuk pulau dan kepulauan yang penduduknya terdiri dari barbagai suku bangsa.

Karena wilayah Indonesia yang begitu luas, maka dalam menjalankan pemerintahan tidak mungkin diatur dan diurus sendiri oleh pemerintah pusat, oleh karena itu harus ada pelimpahan wewenang dalam menjalankan pemerintahan, seperti yang terurai dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan : "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dalam Undang-Undang." Sedangkan Undang-Undang yang mengatur tentang pemerintah daerah adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah, di dalam Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa : "Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penyelenggara pemerintahan di daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD, mengapa demikian? Karena DPRD bukan merupakan legislatif daerah, di dalam negara kesatuan atau sering juga disebut sebagai negara *Unitaris*, *Unitary* adalah negara tunggal (satu negara) yang *monosentris* (berpusat satu) terdiri hanya satu negara, satu pemerintahan, satu kepala negara, satu badan legislatif yang berlaku bagi seluruh wilayah negara bersangkutan. Dalam melakukan aktifitas keluar maupun kedalam, diurus oleh satu pemerintahan yang merupakan langkah

kesatuan, baik pemerintah pusat maupun daerah.¹ Negara kesatuan adalah negara yang mempunyai kemerdekaan dan kedaulatan atas seluruh wilayah atau daerah yang dipegang sepenuhnya oleh satu pemerintah pusat,² dengan demikian daerah-daerah di negara kesatuan itu sebenarnya tidak mempunyai suatu kewenangan, oleh karena itu untuk mempermudah urusan pemerintahan harus ada pelimpahan wewenang. Menurut Sri Soemantri adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonomi bukanlah hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, akan tetapi karena masalah itu merupakan hakekat negara kesatuan.³

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan bagian dari pemerintah daerah, karena di dalam negara kesatuan tidak ada legislatif daerah, oleh karena itu DPRD dimasukkan ke dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, namun demikian kewenangan DPRD tidak seperti Kepala Daerah yang mempunyai kewenangan penuh dalam menjalankan pemerintahan, kewenangan DPRD dibatasi hanya menjalankan fungsinya sesuai dengan Undang-Undang, diatur dalam Pasal 41 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang menyatakan bahwa: "DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan". Mengenai fungsi pengawasan tentu akan terjadi kontroversi dalam menjalankan fungsinya karena di satu sisi DPRD adalah bagian dari Pemerintah Daerah tetapi di sisi lain DPRD harus mengawasi jalannya pemerintahan daerah.

Dalam menjalankan pemerintahan, kewenangan DPRD tidak seperti kewenangan Kepala Daerah yang memiliki kewenangan begitu besar, sehingga dominasi kewenangan dalam menjalankan pemerintahan daerah berada pada Kepala Daerah, hal ini menunjukkan bahwa sebenarnya peranan DPRD hanyalah sebagai pelengkap saja dalam menjalankan pemerintahan di daerah, walaupun DPRD mempunyai fungsi pengawasan tetapi pada implementasinya apakah sudah dijalankan secara efektif, mengingat bahwa DPRD juga merupakan bagian dari pemerintah daerah, tentu saja akan sulit menjalankan tugas ini, karena DPRD tidak bisa berlaku independen seperti DPR Republik Indonesia.

Keberadaan ini sudah berjalan cukup lama di Indonesia, tetapi ada hal yang menarik ketika dilaksanakannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang

¹ Budi Sudjijono, *Manajemen Pemerintahan Federal Perspektif Indonesia Masa Depan*, Citra Mandala Pratama, Jakarta, 2003, hlm. 1

² Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Editor, Rajawali Press, Jakarta, 1987, hlm. 54

³ Sri Soemantri Martokusumo. *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negar*, Rajawali Press, Jakarta, 1981, hlm. 17

Pemerintahan Daerah, DPRD ditempatkan sebagai lembaga legislatif daerah yang kedudukannya di atas Kepala Daerah, dan bahkan DPRD dapat mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah kepada Presiden apabila pertanggung jawabannya ditolak untuk yang kedua kalinya, DPRD mempunyai kewenangan untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Tentu saja kewenangan yang berlebihan itu bertentangan dengan prinsip-prinsip negara kesatuan, dan bahkan akan mengancam keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, oleh karena itu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tidak berjalan lama, hanya kurang lebih 5 (lima) tahun, kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 seperti kembali kepada Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, namun nuansanya lebih kedaerahan lagi, yaitu sudah menempatkan otonomi seluas-luasnya, berarti mengikuti ketentuan yang termuat dalam Undang-Undang Dasar 1945, nuansa demokratis sudah mulai nampak yaitu memberikan kewenangan kepada daerah yang cukup besar dalam hal pembagian kewenangan dan perimbangan keuangan, walaupun kewenangan DPRD nya juga tidak begitu besar karena merupakan bagian dari pemerintah daerah, begitulah sistem otonomi di Negara Kesatuan, sehingga akan sulit dikatakan bahwa fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD bisa berjalan secara efektif.

DPRD merupakan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memiliki fungsi pengawasan, yaitu melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lainnya, peraturan Kepala Daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah,⁴ Tugas itu secara normatif sebagai cerminan kehidupan demokrasi dalam pemerintah daerah, yang harapannya adalah sebagai pelaksanaan *check and balance* lembaga diluar kekuasaan pemerintah daerah agar terdapat keseimbangan, kemudian Kepala Daerah tidak semata-mata sendiri dalam menjalankan tugasnya, maka keberadaan DPRD sangat diperlukan dalam pembangunan daerah, namun di satu sisi DPRD juga merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan pemerintah daerah, dan akan menimbulkan kesulitan dalam menjalankan tugas pengawasan tersebut, sehingga belum bisa dijalankan secara efektif.

⁴ Siswanto Sunarno *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 67

Rumusan Masalah

Adapun masalah yang hendak diteliti adalah, *pertama*, bagaimana peran DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap Pemerintah Daerah? *Kedua*, bagaimana pola hubungan antara DPRD dan Kepala Daerah ?

Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui peran DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap Pemerintah Daerah dan untuk mengetahui pola hubungan antara DPRD dengan Kepala Daerah.

Metode Penelitian

Dalam penelitian ini sentral kajiannya adalah hukum pemerintah daerah, merupakan bagian dari ilmu hukum, oleh karena itu penelitiannya adalah termasuk penelitian hukum, yaitu sebagai penelitian untuk menemukan hukum *in concreto* yang meliputi berbagai kegiatan untuk menemukan apakah yang merupakan hukum yang layak untuk diterapkan secara *in concreto* untuk menyelesaikan suatu yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, dengan jalan menganalisisnya.⁵

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yang menggunakan metode doktrinal monologi, yang bertolak dari kaidah sebagai ajaran yang mengkaidahi perilaku⁶, kemudian penelitian hukum normatif ini mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat yang menjadi acuan perilaku setiap orang, sedangkan norma hukum yang berlaku itu berupa norma hukum positif tertulis bentukan lembaga pembuat perundang-undangan (Undang-Undang Dasar), kodifikasi, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan hukum tertulis bentukan lembaga peradilan (*judge made law*), serta norma hukum tertulis buatan pihak-pihak yang berkompeten (kontrak, dokumen hukum, laporan hukum, catatan hukum, dan Rancangan Undang-Undang), oleh karena itu, penulisan hukum normatif ini disebut juga

⁵ Soerjono Soekanto *Pengantar Penelitian Hukum*, Universita Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 43

⁶ Bernart Arif Sidarta, *Refleksi Tentang Fundasi dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional* (disertasi), Pasca Sarjana UNPAD Bandung, 1996, hlm. 190

penelitian hukum teoritis/dogmatik, karena tidak mengkaji pelaksanaan atau implementasi hukum, fokus kajiannya adalah inventarisasi hukum positif, asas-asas dan doktrin hukum, penemuan hukum dalam perkara *in concreto*, sistematik hukum, taraf sinkronisasi hukum, perbandingan hukum dan sejarah hukum.⁷

Analisis data yang dipergunakan adalah kualitatif, yaitu data yang diperoleh berdasarkan kualitas data, dengan membandingkan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, dengan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah khususnya mengenai fungsi pengawasan DPRD, serta Peraturan lainnya termasuk doktrin-doktrin yang berkaitan dengan permasalahan di atas. Diperlukan juga wawancara dengan pihak sekretariat DPRD sebagai bahan pendukung, terutama mengenai pengawasan DPRD. Yaitu sekretariat DPRD Provinsi Kalimantan Timur, Kabupaten Kutai Kartanegara dan Bontang, maka analisis data dilakukan dengan analisis kualitatif dan hasilnya dipaparkan dalam bentuk diskriptif.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pemerintah Daerah.

Indonesia adalah negara demokrasi, untuk tegaknya negara demokrasi perlu diadakan pemisahan kekuasaan negara ke dalam tiga poros kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif (pembuat undang-undang), kekuasaan eksekutif (pelaksana undang-undang) dan kekuasaan yudikatif (peradilan/kehakiman, untuk menegakkan perundang-undangan kalau terjadi pelanggaran), ketiga poros kekuasaan tersebut masing-masing terpisah satu sama lain, baik mengenai orangnya maupun fungsinya, ajaran tersebut berasal dari pendapat Montesquieu yang diberi nama *Trias Politica* (*Tri* = tiga, *As* = poros/pusat, dan *Politica* = kekuasaan).⁸

Sejalan dengan doktrin *trias politica* tersebut, bahwa yang dimaksud pemisahan kekuasaan adalah pemisahan kekuasaan di tingkat pusat negara, bukan di tingkat daerah, karena mengenai kekuasaan legislatif, dijelaskan bahwa di negara kesatuan yang disebut sebagai negara *unitaris*, *unitary* adalah negara tunggal (satu negara)

⁷ *Ibid*

⁸ Bambang Sutiyoso, *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 18

yang *monosentris* (berpusat satu), terdiri hanya satu negara, satu pemerintahan, satu kepala negara, satu legislatif yang berlaku bagi seluruh daerah di wilayah negara bersangkutan.⁹ Maka sebenarnya legislatif daerah di negara kesatuan tidak ada, tetapi oleh karena Indonesia merupakan negara kesatuan yang mengedepankan otonomi daerah dan dalam rangka menjalankan demokrasi serta membantu Kepala Daerah khususnya dalam pembuatan Peraturan Daerah, maka dibentuklah Badan Legislatif Daerah yang semula disebut Komite Nasional Daerah (KND), kemudian diubah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD). Sampai sekarang lembaga legislatif daerah itu masih tetap ada disebut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Badan Perwakilan Daerah seperti di amanatkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, baik sebelum maupun sesudah perubahan diharapkan agar dalam menjalankan pemerintahan di daerah juga bersendi atas dasar permusyawaratan, dan arti penting Badan Perwakilan Daerah DPRD menjadi atribut demokrasi dalam menjalankan pemerintahan daerah, karena perwakilan merupakan mekanisme untuk merealisasikan gagasan normatif, bahwa pemerintah harus dijalankan atas kehendak rakyat yang diwakili oleh wakil rakyat yang ada di DPRD, maka DPRD memiliki posisi sentral yang tercermin dalam doktrin kedaulatan rakyat. Oleh karena itu antara lembaga legislatif di daerah maupun lembaga eksekutif di daerah harus dipisahkan, agar terjadi keseimbangan maupun *check and balance* dalam menjalankan pemerintahan di daerah, begitu juga yang diamanatkan dalam pertimbangan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, terlihat corak kekuasaan Kepala Daerah memiliki kewenangan yang lebih dominan dibandingkan dengan kekuasaan DPRD, padahal di dalam Pasal 1 angka (4) menyatakan bahwa: "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah." Kemudian Pasal 1 angka (3) menyatakan bahwa: "Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah." Ketentuan tersebut ditunjang dengan Pasal 40 yang menyatakan bahwa: "DPRD merupakan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah."

⁹ Budi Sudjijono, *Loc. Cit.*

Dari beberapa ketentuan pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa penyelenggara pemerintah daerah adalah Kepala Daerah, bersama-sama dengan perangkat daerah termasuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Di samping itu DPRD juga merupakan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah, yang seharusnya merupakan lembaga terpisah dengan lembaga pemerintahan, tetapi kenyataannya dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa DPRD juga merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan Pemerintah Daerah. Oleh Undang-Undang DPRD diberi wewenang seperti yang termuat dalam Pasal 41 yang menyatakan : "DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan." Kemudian mengenai fungsi pengawasan diatur dalam Pasal 42 ayat (1) huruf c, yang menyatakan bahwa: "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."

Menurut terminologi bahasa, pengawasan berarti mengontrol proses, cara, perbuatan mengontrol. Di dalam bahasa Inggris berasal dari kata *control* yang berarti pengawasan. Mengenai pengawasan dikenal dan dikembangkan dalam ilmu manajemen, pengawasan merupakan salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Di dalam hukum administrasi, pengawasan diartikan sebagai kegiatan mengawasi dalam arti melihat sesuatu dengan seksama, sehingga tidak ada kegiatan lain diluar itu. Pengawasan berbagai aktivitas yang telah digariskan dalam peraturan perundang-undangan maka dapat dilaksanakan secara baik dalam arti sesuai dengan apa yang dimaksud.¹⁰

Hubungan antara pengawasan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah pada dasarnya bahwa pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Dengan demikian manifestasi dari kinerja pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan itu pada hakekatnya adalah sebagai media terbatas untuk melakukan semacam *cross check* atau pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditentukan sebelumnya atau tidak, demikian pula dengan tindak lanjut dari hasil pengawasan tersebut.

¹⁰ SURIANSYAH MURHANI, *Aspek-Aspek Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah*, Laksbang, Yogyakarta, 2008, hlm. 2

Antara DPRD dengan Kepala Daerah mempunyai hubungan pengawasan yaitu hubungan yang dimiliki baik sebagai anggota DPRD maupun DPRD sebagai kelembagaan terhadap Kepala Daerah sebagai pencerminan dari pemerintahan yang demokratis, dengan maksud agar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak menyimpang dari norma-norma dan peraturan perundang-undangan serta pedoman lainnya yang ditetapkan bersama atau yang digariskan oleh pemerintah yang lebih tinggi. Kemudian dari hubungan pengawasan tersebut melahirkan beberapa hak, yaitu meminta keterangan kepada kepala daerah, melakukan rapat kerja dengan kepala daerah atau perangkat daerah, mengadakan rapat dengar pendapat dengan kepala daerah, mengajukan pertanyaan dan hak menyelidiki, serta melakukan kunjungan ke lapangan, dan lain sebagainya. Sebagai tindak lanjut dari hubungan pengawasan itu adalah hubungan pertanggungjawaban. Kesemua itu tercermin dalam Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa DPRD mempunyai hak : a. interpelasi, b. angket, c. menyatakan pendapat.

Pengertian hak interpelasi sebagaimana tercantum dalam penjelasan Pasal 43 ayat (1) huruf a, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah 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, sedangkan yang dimaksud hak angket dalam penjelasan Pasal 43 ayat (1) huruf b, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu kepada daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Kemudian yang dimaksud hak menyampaikan pendapat seperti yang termuat dalam penjelasan Pasal 43 ayat (1) huruf c, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah 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. Sedangkan yang dimaksud tindak lanjut dalam ketentuan ini adalah pemberian sanksi apabila terbukti adanya pelanggaran atau rehabilitasi nama baik apabila tidak terbukti adanya pelanggaran, seperti termuat dalam penjelasan Pasal 48 huruf d, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Fungsi pengawasan DPRD selain dimuat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 juga dimuat dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kemudian sebagai operasinoal dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 ditetapkan pula Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010, tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Mengenai fungsi Pengawasan DPRD lebih lanjut termuat dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010, tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang menyatakan bahwa : DPRD mempunyai fungsi : a. legislasi, b. anggaran, dan c. pengawasan. Kemudian dalam ayat (4) nya menyebutkan bahwa fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c diwujudkan dalam mengawasi pelaksanaan peraturan daerah dan APBD, selanjutnya sebagai perwujudan dari fungsi pengawasan tersebut, DPRD diberikan hak-hak yang diatur dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 yang menyatakan bahwa DPRD mempunyai hak : a. interpelasi, b, angket, c. menyatakan pendapat.

Pelaksanaan hak angket dilakukan setelah diajukan hak interpelasi dan mendapat persetujuan dari Rapat paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD, dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir. Dalam menggunakan hak angket dibentuk panitia angket yang terdiri dari atas semua unsur fraksi DPRD yang bekerja dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari telah menyampaikan hasil kerjanya kepada DPRD.¹¹

Dalam pelaksanaan tugasnya panitia angket dapat memanggil, mendengar, dan memeriksa seorang yang dianggap mengetahui atau patut mengetahui masalah yang sedang diselidiki serta untuk meminta menunjukkan surat atau dokumen yang berkaitan dengan hal yang sedang diselidiki. Setiap orang yang dipanggil, didengar, dan diperiksa wajib memenuhi panggilan panitia angket kecuali ada alasan yang sah menurut peraturan perundang-undangan. Dalam hal telah dipanggil dengan patut secara berturut-turut tidak memenuhi panggilan, panitia angket dapat

¹¹ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 163.

memanggil secara paksa dengan bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Seluruh hasil kerja panitia angket bersifat rahasia. Tata cara penggunaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.¹²

Fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPRD sebagai penyeimbang dari kekuasaan Kepala Daerah yang diberikan kewenangan dalam menjalankan pemerintahan oleh Undang-Undang, hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dalam menjalankan tugasnya dalam rangka mensejahterakan rakyat seperti yang diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, karena DPRD juga merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah tentu saja dalam melaksanakan tugasnya harus berorientasi pada kesejahteraan rakyat, di samping itu juga menjalankan kontrol terhadap penggunaan anggaran agar tidak terjadi korupsi yang bisa merugikan daerah itu sendiri yang berimplikasi pada kerugia negara.

Atas dasar prinsip normatif tentang fungsi pengawasan DPRD, dalam praktik kehidupan demokrasi sebagai lembaga legislatif memiliki posisi sentral yang biasanya tercermin dalam doktrin kedaulatan rakyat. Hal ini didasarkan pada suatu pandangan bahwa lembaga DPRD sebagai wakil rakyat dapat mewakili rakyat secara utuh dan memiliki kompetensi untuk memenuhi kehendak rakyat pula, agar Kepala Daerah sebagai lembaga eksekutif dapat mengimplementasikan hukum dan prinsip-prinsip dasar yang ditetapkan oleh lembaga legislatif sebagai pencerminan kehendak rakyat di daerah, sehingga akan terjadi suasana *check and balance*. Dalam menjalankan pemerintahan dan terjadi sikap saling mengawasi serta tidak ada lembaga daerah yang melampaui batas kekuasaan yang telah ditentukan.

Prinsip-prinsip normatif tentang fungsi pengawasan DPRD terhadap Kepala Daerah ternyata belum bisa dilaksanakan secara optimal, hal ini terlihat bahwa selama ini hak-hak yang melekat pada DPRD seperti hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat tidak pernah dilakukan oleh anggota DPRD maupun secara kelembagaan. Pernyataan tersebut terungkap berdasarkan hasil wawancara dengan pihak sekretariat DPRD Provinsi Kalimantan Timur, Kabupaten Kutai Kartanegara dan Bontang. Secara praktis hak-hak yang dimiliki oleh DPRD terkesan mandul

¹² *Ibid*

dan tidak efektif, hal ini terjadi karena hubungan antara DPRD dengan Kepala Daerah yang begitu baik, sehingga terkesan kurang enak jika melaksanakan fungsi pengawasannya terlalu optimal. Fungsi pengawasan DPRD seperti hak interpelasi, hak angket dan hak untuk menyatakan pendapat dianggap terlalu berlebihan, dan bisa meretakan hubungan baik yang sudah dijalin selama ini.

Keadaan yang terjadi seperti ini, tentu saja secara normatif bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada, namun dalam menjalankan pemerintahan antara Kepala Daerah dan DPRD juga tidak boleh ada rasa ketersinggungan di antara keduanya. Hal ini disebabkan karena antara Kepala Daerah dan DPRD adalah sama-sama sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah, sehingga kebersamaan dan rasa saling menghormati sangat diperlukan, karena tanggung jawab pemerintah daerah itu bukan hanya berada pada Kepala Daerah, tetapi juga ada pada DPRD. Hal ini tercermin ketika Kepala Daerah mengadakan kerja sama dengan pihak lain, baik domestik maupun internasional, pemerintah maupun swasta, selalu melibatkan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di daerah, maka rasa tanggung jawab DPRD juga diperlukan dalam menjalankan pemerintahan. Oleh karena itu yang terjadi bukan menjalankan pengawasan secara optimal yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan seperti hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat, tetapi lebih kepada saling mengingatkan yang dikemas dengan rapat dengar pendapat dan lain sebagainya.

Kritik dari DPRD terhadap Kepala Daerah sering dilakukan, hal itu disampaikan terkait dengan penyampaian pandangan-pandangan umum DPRD pada rapat paripurna, tetapi sifatnya lebih kepada rekomendasi, bukan seperti hak interpelasi, hak angket maupun hak untuk menyampaikan pendapat, yang secara resmi diajukan oleh DPRD kepada Kepala Daerah. Walaupun secara substansi rekomendasi-rekomendasi yang disampaikan DPRD melalui fraksi-fraksi sudah mirip hak interpelasi, hak angket maupun hak menyampaikan pendapat, hanya saja sifatnya tidak secara formal seperti yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Kemudian dari rekomendasi DPRD tersebut biasanya Kepala Daerah menanggapinya secara tertulis dan disampaikan dalam rapat paripurna pula. Pengawasan lapangan juga sering dilakukan dengan peninjauan secara langsung melihat lokasi, dalam rangka mencocokkan antara yang disampaikan secara tertulis dengan kenyataan yang ada, kemudian yang paling sering dilakukan adalah rapat-rapat dengar pendapat yang dilakukan oleh komisi-komisi yang membidangi

dengan satuan perangkat daerah atau dinas-dinas pemerintah daerah, jadi tidak langsung dengan kepala daerahnya.

Kemauan yang dikehendaki oleh peraturan perundang-undangan mengenai fungsi pengawasan DPRD terhadap Kepala Daerah belum bisa dilaksanakan secara optimal, seperti yang diharapkan pada doktrin pemisahan kekuasaan, yaitu lembaga legislatif yang terpisah murni dengan lembaga eksekutif. Ternyata doktrin pemisahan kekuasaan tersebut tidak berlaku bagi pemerintah daerah, karena pada hakikatnya penyelenggara pemerintahan di daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD. Peran DPRD yang di format berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 sudah cukup ideal dalam konteks demokrasi di Indonesia, hanya saja perlu ditegaskan bahwa fungsi pengawasan DPRD terhadap Pemerintah Daerah tidak sama dengan peran pengawasan yang dimiliki oleh DPR Republik Indonesia, karena DPRD memang bukan lembaga legislatif daerah, hal ini penting untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Indonesia.

Pola Hubungan antara DPRD dengan Kepala daerah

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD, Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, sedangkan DPRD adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, kedua organ pemerintahan daerah tersebut mempunyai kedudukan yang sejajar dan menjadi mitra hubungan kerja (hubungan kewenangan) diantara kedua organ pemerintahan daerah, hubungan tersebut antara lain: 1. hubungan yang berkenaan dengan pemilihan, sebagai hubungan yang paling awal terjalin antara DPRD dan Kepala Daerah sebagai perwujudan dari demokrasi; 2. hubungan dalam bidang legislasi, merupakan konskuensi dari pemerintah daerah yang berotonomi dalam rangka mengatur dan mengurus rumah tangga daerah sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan rakyat daerah. Untuk itu kepada DPRD dan Kepala daerah diberikan kewenangan untuk membuat dan menetapkan Perda; 3. hubungan dalam bidang anggaran, merupakan hubungan kewenangan antara DPRD dengan Kepala Daerah dalam rangka penyusunan RAPBD dan menetapkan APBD serta perubahan APBD dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah; 4. hubungan dalam bidang pengawasan, adalah hubungan yang dilakukan oleh DPRD secara sepihak terhadap Kepala Daerah sebagai pencerminan dari pemerintahan yang

demokratis, dengan maksud agar dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah tidak menyimpang dari aturan-aturan yang telah ditetapkan bersama, juga tidak menyimpang norma-norma dan peraturan perundang-undangan lainnya; 5. hubungan dalam bidang pertanggungjawaban adalah hubungan yang sifatnya sepihak dari DPRD kepada Kepala Daerah dan dapat juga dikelompokkan ke dalam hubungan pengawasan. Karena pada hakikatnya pertanggungjawaban itu sendiri merupakan instrumen untuk melihat, mengevaluasi dan menguji sejauh mana penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu periode tertentu itu sudah terlaksana atau sebaliknya belum terlaksana sesuai dengan rencana dan program yang telah ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan 6. hubungan dalam bidang administrasi, yaitu hubungan yang berkenaan dengan pengangkatan pejabat daerah, seperti Sekretaris Daerah, dan lain sebagainya.

Dari sekian banyak jenis hubungan dan wewenang antara DPRD dengan Kepala Daerah tersebut diatur dalam peraturan perundang-undangan, sehingga terlihat bahwa Kepala Daerah bukan merupakan penguasa tunggal di daerah, karena penyelenggara pemerintah daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD, hal ini diharapkan agar tercipta iklim demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kemudian terjadi *check and balance*, gambaran tersebut dapat diklarifikasikan menjadi tiga jenis hubungan, yaitu hubungan kemitraan (*partnership*), hubungan pengawasan (*controlling*), dan hubungan anggaran (*budgeting*), seperti halnya hubungan antara DPR dengan Presiden pada Pemerintah Pusat.¹³

Hubungan kemitraan antara Kepala Daerah dengan DPRD tergambar dalam Pasal 27 ayat (1) huruf k Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai kewajiban menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah dihadapan Rapat Paripurna DPRD. Namun demikian rencana strategis dimaksud tidak harus mendapatkan persetujuan dari DPRD, tetapi hanya sekedar melaporkannya dan kemudian dalam menjalankan pemerintahan daerah berpedoman pada rencana strategis yang sudah disetujui bersama, ini adalah sebuah bentuk kesepakatan yang akan berimplikasi pada anggaran yang akan dibahas bersama kemudian ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.

Mengenai hubungan pengawasan DPRD terhadap Kepala Daerah akan berdampak pada pertanggungjawaban. Di dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang

¹³ I Gde Panca Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008, hlm. 112

Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa : Selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Kepala Daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat. Keterangan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD tersebut meliputi penyelenggaraan urusan rumah tangga daerah dan urusan tugas pembantuan, akan tetapi tindak lanjut dari pemberian keterangan pertanggungjawaban tersebut, DPRD tidak mempunyai kewenangan yang jelas, karena tidak diatur bagaimana konsekuensinya seandainya keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah tidak dapat diterima oleh DPRD.¹⁴

Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah sebagai bentuk pertanggungjawaban secara vertikal, yang disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, sedangkan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD bersifat horisontal karena memang antara DPRD dan Kepala Daerah mempunyai kedudukan yang sejajar, tidak ada yang lebih tinggi dan sama-sama dipilih oleh rakyat secara langsung melalui pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah secara langsung. Oleh karena DPRD dan Kepala Daerah adalah penyelenggara pemerintahan daerah maka secara normatif hubungan antara keduanya harus dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Pada prinsipnya urgensi jenis hubungan antara legislatif dan eksekutif daerah tersebut meliputi hal-hal yaitu: *representasi, anggaran, pertanggungjawaban, pembuatan peraturan daerah, pengangkatan sekeretaris daerah, pembinaan dan pengawasan*.¹⁵

Pola hubungan antara DPRD dengan Kepala Daerah diharapkan bisa berjalan sebagaimana mestinya, tentunya hal itu akan tercapai jika keduanya memiliki visi yang sama dan bukan saja menyangkut kelembagaan tetapi juga secara individu. Bahwa mereka merasa terikat dengan komitmen bersama untuk menjalankan pemerintahan yang bertujuan untuk kemaslahatan daerah, serta sama-sama menjalankan prinsip transparan, demokrasi, jujur, berkeadilan, bertanggungjawab dan obyektif, kemudian memperhatikan faktor yang ideal berdasarkan keinginan masyarakat dan berpedoman pada aturan hukum yang berlaku serta norma-norma pada masyarakat.

¹⁴ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2008, hlm. 291

¹⁵ J Kaloh. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002 hlm. 149

Lebih luas lagi hubungan antara DPRD dengan Kepala Daerah diharapkan bukan saja semata-mata sesuai dengan peraturan yang ada, tetapi juga berdasarkan kesepakatan-kesepakatan yang etis dan nilai-nilai budaya lokal, untuk itu keduanya harus mampu memanfaatkan ruang publik sebagai *katalisator* dan *dinamisator* untuk mendorong harmonisasi hubungan diantara keduanya, sehingga semakin luas ruang publik yang terbina semakin tinggi pula keterlibatan dan partisipasi masyarakat didalam pembangunan daerah, di satu sisi juga tetap diharapkan sikap kritis DPRD dalam melaksanakan fungsinya dan tetap independen. Kepala Daerah pun tetap menghormatinya, dengan demikian kepercayaan masyarakat kepada kedua lembaga politik ini semakin besar, terutama pada politik di daerah, sehingga terciptalah suasana yang kondusif. Pola hubungan kemitraan antara DPRD dengan Kepala Daerah tentu sudah cocok di dalam sistem demokrasi di Indonesia, dalam rangka mempertahankan Negara Kasatuan Republik Indonesia, dimana dalam negara kesatuan hanya ada satu lembaga legislatif yaitu legislatif pusat.

Penutup

Indonesia adalah negara yang memiliki wilayah begitu luas, sehingga dalam menjalankan pemerintahan harus melimpahkan sebagian wewenangnya kepada pemerintah daerah, yaitu Kepala Daerah dan DPRD menurut asas dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan bagian dari penyelenggara Pemerintah Daerah yang mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan; Kemudian mengenai fungsi pengawasan DPRD diberikan hak interpelasi, hak angket dan hak untuk menyampaikan pendapat. Secara normatif fungsi pengawasan DPRD sebagai pencerminan kehidupan demokrasi di daerah, yang harapannya adalah sebagai sarana *check and balance* dalam pemerintahan di daerah. Namun sejauh ini pengawasan DPRD belum dijalankan secara efektif, mengingat bahwa DPRD juga merupakan bagian dari Pemerintah Daerah. Peran DPRD yang didesain oleh Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah sudah ideal dalam konteks demokrasi di Indonesia dalam rangka mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Mengenai pola hubungan antara DPRD dengan Kepala Daerah adalah pola hubungan kemitraan, yang sama-sama sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah, sehingga tidak ada yang lebih tinggi diantara keduanya, serta diperlukan

adanya visi yang sama yang bukan saja didasari oleh sistem peraturan yang ada tetapi juga termasuk kesepakatan-kesepakatan etis dan didasari nilai-nilai budaya lokal, sehingga terjadi harmonisasi hubungan yang menghasilkan kinerja sesuai dengan aspirasi masyarakat. Tentunya kondisi tersebut sudah cocok dalam sistem demokrasi di Indonesia, dalam rangka mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dimana dalam negara kesatuan hanya ada satu lembaga legislatif, yaitu legislatif di pusat negara.

Daftar Pustaka

- Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Melton Putra, Jakarta, 1987.
- Astawa, I Gde Panca, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008.
- Hartono, CFG Sunaryati, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, Alumni, Bandung, 1994.
- Huda, Ni'matul, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- Kaloh, J., *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Rineka Cipta, 2002.
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia, Pasang Surut Hubungan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2008.
- Martosoewignyo, Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, 1981.
- Murhani, Suriansyah, *Aspek Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah*, Laksbang, Yogyakarta, 2008.
- Sidarta, Bernart Arif, *Refleksi Tentang Fundasi dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional (disertasi)*, Bandung 1996.
- Soejono, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1986
- Sudjijono, Budi, *Manajemen Pemerintahan Federal Perspektif Indonesia Masa Depan*, Citra Mandala Pratama, Jakarta, 2003.
- Sunarno, Siswanto, *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.
- Sutiyoso, Bambang, *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Wignyosoebroto, Soetandyo, *Hukum dan Metode-metode Kajiannya*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 1980.