



Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Mencegah Korupsi di Daerah

Greg Suripatty^{1*}, Hendrik Salmon², Julista Mustamu³

^{1,2,3} Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Ambon, Indonesia.

@ : greisye08@gmail.com

doi : 10.47268/pamali.v3i2.1867



Info Artikel

Keywords:

Supervision of the Regional People's Representative Council; Prevention Efforts; Corruption.

Kata Kunci:

Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Upaya Pencegahan; Korupsi.

Abstract

Introduction: Corrupt practices do not only occur in government administration at the center, but also in the regions.

Purposes of the Research: To analyze and formulate legal arguments regarding the form of DPRD supervision in preventing corruption in the administration of regional government.

Methods of the Research: The method used in this research is normative legal research to answer the legal problem in question.

Results of the Research: Research results show that the principle of DPRD supervision in the administration of regional government is to prevent violations or abuses committed by regional governments in implementing regional regulations and regional head regulations, laws and regulations related to the administration of regional government, and follow-up to audit results. Financial report by the Financial Audit Agency. Supervision is intended to be a means of creating checks and balances in the administration of government in the regions, but supervision must not result in reducing or undermining the values contained in the basic principles specified in statutory regulations, so that arbitrariness does not occur. If the DPRD carries out supervision effectively, it will have an impact on optimal regional government performance, including eradicating the practices of corruption, collusion and nepotism. The form of DPRD supervision in preventing corruption in the administration of regional government is not only in the form of political supervision, but also the role given to the DPRD to carry out technical supervision similar to supervision carried out in internal agencies to prevent corruption in the region.

Abstrak

Latar Belakang: Praktek korupsi tidak hanya terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan di pusat, melainkan juga di daerah.

Tujuan Penelitian: Untuk menganalisis dan merumuskan argumentasi hukum mengenai bentuk pengawasan DPRD Dalam Mencegah Korupsi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Metode Penelitian: Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif untuk menjawab permasalahan hukum dimaksud.

Hasil Penelitian: Hasil Penelitian menunjukkan bahwa Prinsip Pengawasan DPRD Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah untuk mencegah pelanggaran atau penyelewengan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan Daerah, dan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Pengawasan dimaksud menjadi sarana dalam menciptakan *check and*

balances dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, namun pengawasan tidak boleh mengakibatkan pengurangan atau penggerogotan terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam dasar-dasar yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, sehingga tidak terjadi kesewenang-wenangan. Jika DPRD melaksanakan pengawasan secara efektif, akan berdampak pada optimalnya kinerja pemerintah daerah termasuk memberantas praktek korupsi, kolusi dan nepotisme. Bentuk pengawasan DPRD Dalam Mencegah Korupsi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah bukan saja dalam bentuk pengawasan politis, melainkan juga diberikan peranan kepada DPRD untuk melakukan pengawasan teknis selayak pengawasan yang dilakukan dalam instansi internal untuk mencegah korupsi di daerah.

1. Pendahuluan

Korupsi merupakan tindakan atau perbuatan secara melawan hukum, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang bertujuan menguntungkan atau memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Korupsi terus berlangsung bagaikan penyakit kanker yang sulit untuk disembuhkan, bahkan menjalar di berbagai aspek kehidupan penyelenggaraan pemerintahan dari pusat hingga daerah, dan bukan saja terjadi pada birokrasi penyelenggara negara di bidang eksekutif, legislative dan yudikatif melainkan juga pada penyelenggara negara lainnya, serta badan hukum privat yang melaksanakan urusan publik. Praktek korupsi seakan-akan dijadikan jasa yang diperjualbelikan guna mencapai tujuan atau kepentingan tertentu. Padahal aturan hukum yang terformat dalam ketentuan Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, telah menetapkan bahwa setiap Penyelenggara Negara berkewajiban untuk tidak melakukan perbuatan korupsi. Terdapat keharusan bagi setiap penyelenggara negara untuk tidak melakukan perbuatan korupsi, karena perbuatan korupsi merugikan keuangan negara atau perekonomian negara serta melanggar hak-hak sosial warga negara sehingga berdampak pada pengabaian pencapaian kesejahteraan umum sebagai salah satu tujuan pembentukan pemerintahan negara republik Indonesia yang teramanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945). Oleh karenanya, korupsi digolongkan sebagai kejahatan luar biasa (*extra-ordinary crimes*), yang membutuhkan penanganan secara luar biasa pula.

Berbagai upaya telah dilakukan untuk mencegah dan memberantas praktek korupsi di Indonesia, namun belum membuat praktek korupsi menjadi berkurang secara signifikan. Padahal pemberantasan korupsi di Indonesia telah menjadi salah satu prioritas utama dalam penegakan hukum di Indonesia sejak era reformasi, sehingga pada tanggal 16 Agustus 1999 ditetapkan Undang Undang Negara Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 170) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001

Nomor 134 - Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150, selanjutnya di singkat UU No. 20 Tahun 2001).

Demikian pula ditetapkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 137, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4250), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 107, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5698), sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Keberadaan undang-undang sebagaimana disebutkan menjadi kebutuhan hukum untuk memberantas praktek korupsi yang telah merambat dalam penyelenggara pemerintahan dari pusat hingga daerah. Tidak dapat dipungkiri bahwa terjadinya praktek korupsi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah sebagai konsekuensi dari penyerahan kewenangan pemerintahan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan melalui penerapan desentralisasi dan otonomi daerah.

Padahal hakikat penyerahan kewenangan pemerintahan kepada daerah adalah dalam rangka mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Data dari Komisi Pemberantasan Korupsi (selanjutnya disingkat KPK) per Oktober 2020 tidak kurang dari 143 kepala daerah terlibat kasus korupsi, dengan rincian terdiri atas 21 gubernur serta 122 bupati dan walikota yang telah didakwa oleh KPK.¹ Bahkan Wakil Ketua KPK, Nurul Ghufron pada tanggal 18 Maret 2021 kepada wartawan detik.com, mengatakan bahwa hingga saat ini telah terdapat 429 kepala daerah hasil Pilkada yang tertangkap melakukan korupsi.² Sedangkan Peneliti ICW Almas Sjafrina menyampaikan bahwa selama periode 2010-2019, sedikitnya 294 kepala daerah yang ditetapkan sebagai tersangka korupsi oleh aparat penegak hukum, baik KPK, kepolisian dan kejaksaan.³

Pelaku praktek korupsi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah bukan saja kepala daerah tetapi juga oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disingkat DPRD), maupun perangkat pemerintah daerah. Tidak dapat dipungkiri terdapat oknum-oknum anggota DPRD menjadi tersangka atau terdakwa dalam berbagai kasus korupsi. Kondisi demikian menimbulkan ketidakpuasan masyarakat terhadap keberadaan anggota DPRD yang seharusnya memberikan contoh dan teladan kepada rakyat sebagai wakil rakyat justru melakukan tindakan korupsi. Padahal aturan hukum mengharuskan DPRD sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah untuk tidak melakukan tindakan korupsi sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan Pasal 134 ayat (3) dan Pasal 188 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 yang mengatur bahwa anggota DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota dilarang melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme.

¹ <https://www.kpk.go.id/id>

² <https://news.detik.com>

³ <https://nasional.okezone.com>

Pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPRD terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai bentuk pertanggungjawaban anggota legislatif baik secara moral, politik dan hukum kepada rakyat yang memilihnya.⁴ Pengawasan oleh DPRD untuk memastikan tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh pemerintah daerah sebagai konsekuensi pemberian kewenangan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat melalui penerapan desentralisasi dan otonomi daerah, sebab dikatakan oleh Lord Acton, bahwa manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya (*power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*).

Kedudukan DPRD selaku kekuasaan penyeimbang (*balanced power*) dan melakukan kontrol terhadap pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Kedudukan DPRD setara dan bersifat kemitraan dengan pemerintah daerah. Antara DPRD dan pemerintah daerah memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, tidak ada yang lebih tinggi atau sebaliknya lebih rendah di antara keduanya. Keberadaan DPRD secara konstitusional mendapatkan legitimasi dalam Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945) yang mengatur bahwa Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Ketentuan konstitusional dimaksud memberikan legitimasi hukum tentang keberadaan DPRD. Keberadaan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di daerah, yang diberikan salah satu kewenangan untuk melaksanakan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat di daerah. Pasal 108 huruf e Undang-Undang Negara Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Indonesia Nomor 5587, selanjutnya disingkat UU No. 23 Tahun 2014) mengatur bahwa Anggota DPRD provinsi berkewajiban (e) memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat. selanjutnya Pasal 161 huruf e UU No. 23 Tahun 2014 mengatur bahwa Anggota DPRD kabupaten/kota berkewajiban: memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat.

Dikatakan oleh Mariam Budiardjo bahwa badan legislatif berkewajiban untuk mengawasi aktifitas badan eksekutif, agar sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkannya. Pengawasan dilakukan melalui sidang-sidang panitia-panitia legislatif dan melalui hak-hak kontrol yang khusus seperti hak bertanya, hak interpelasi dan sebagainya.⁵ B.N. Marbun mengatakan bahwa kewenangan DPRD dalam bidang pengawasan memang memberikan tantangan tersendiri dan fungsi ini dapat memberikan peluang besar bagi DPRD untuk membuktikan kredibilitasnya kepada rakyat, namun kewenangan ini bisa terjebak dalam kepentingan politik atau sumber korupsi dan tidak lagi menjadi instrumen DPRD dalam mengawasi efektifitas pelaksanaan berbagai peraturan daerah dan agenda

⁴ Wawan Ichwanuddin, 2014, *Pengawasan DPR Era Reformasi : Realitas Hak Interpelasi, Angket, Dan Menyatakan Pendapat*, LIPI Press, Jakarta, h. 45.

⁵ Mariam Budiardjo, 2010, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, h. 234.

penting pembangunan daerah.⁶ DPRD memiliki posisi penting dalam melakukan pengawasan untuk mencegah terjadinya praktek korupsi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Menurut Adi Efendi Saputra, bahwa sebenarnya Undang-Undang tentang pemerintahan daerah memberi kesempatan yang cukup luas dan besar kepada DPRD untuk melaksanakan fungsi pengendalian dan pengawasan atas jalannya roda pemerintahan daerah. Namun dalam prakteknya fungsi yang sangat vital ini tidak dilaksanakan secara sempurna dan memuaskan atau dengan kata lain fungsi pengawasan ini hanya dilakukan setengah-setengah.⁷

Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD merupakan bentuk peran DPRD sebagai *public services* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga pemerintah daerah sebagai pelaksana kebijakan pemerintahan di daerah terhindar dari berbagai penyimpangan dan penyelewengan, bahkan dari hasil pengawasan DPRD akan diambil tindakan penyempurnaan atau perbaikan pelaksanaan kebijakan tersebut, sehingga menghindari berbagai kesalahan administratif dalam tata laksana birokrasi pemerintahan daerah yang tanpa mereka sadari dapat bermuara pada dugaan tindak pidana korupsi bagi pejabat publik yang menangani urusan publik tersebut. Adanya pengawasan DPRD akan memberikan perlindungan yang cukup efektif terhadap eksekutif dalam menjalankan tata laksana birokrasi pemerintahan secara optimal.⁸ Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD bertujuan agar hasil pelaksanaan kegiatan-kegiatan pemerintahan di daerah berdaya guna dan berhasil guna sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya, bahkan mencegah korupsi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, menurut Piter Mahmud Marzuki Penelitian hukum normative merupakan proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi terkait dengan peran pengawasan DPRD dalam mencegah korupsi pada penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penelitian ini, terutama mengkaji ketentuan-ketentuan hukum positif maupun asas-asas hukum yang bertujuan untuk mencari pemecahan atas isu hukum serta permasalahan yang timbul didalamnya, sehingga hasil yang akan dihadapi kemudian adalah memberikan preskripsi mengenai apa yang ada atas isu yang diajukan.⁹ Pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparacy approach*). Pendekatan yang utama dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*) dan pendekatan perbandingan, hal ini mengingat pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) sebagai dasar hukum dalam menganalisis permasalahan dalam penelitian ini yang dikuatkan dengan pendekatan konsep (*conceptual approach*) serta pendekatan

⁶ B. N. Marbun, 2006, *DPRD : Pertmubuhan dan Cara Kerjanya*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, h. 258.

⁷ Adi Efendi Saputra, 2012, *Implikasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Terhadap Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Kepada Walikota (Studi di DPRD Kota Malang)*, Universitas Widyagama Malang, h. 13.

⁸ Hariande L. Bintang dan Ahmad Jamaan, "Pengawasan DPRD Terhadap Pelaksanaan Perda," *Jurnal Demokrasi & Otonomi Daerah*, Volume 11, Nomor 1, Juni 2013, h. 57.

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2016), <https://doi.org/340.072>. h. 35.

perbandingan untuk memperoleh argumentasi hukum dalam menjawab permasalahan peran pengawasan DPRD dalam mencegah korupsi pada penyelenggaraan pemerintahan daerah. Bahan-bahan yang digunakan dalam penelitian ini, berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang dimaksud dalam bentuk : Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang Undang Negara Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, serta berbagai peraturan perundang-undangan lainnya yang nantinya digunakan dalam penelitian ini. Bahan hukum sekunder meliputi bahan-bahan yang mendukung bahan hukum primer seperti buku-buku teks, artikel dalam berbagai majalah ilmiah atau jurnal hasil penelitian di bidang hukum, makalah-makalah yang disampaikan dalam berbagai bentuk pertemuan seperti diskusi, seminar, lokakarya, dan lain-lain. Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang telah dikumpulkan (inventarisasi), kemudian dikelompokkan. Hal ini kemudian dikaji dengan pendekatan perundang-undangan untuk memperoleh gambaran taraf sinkronisasi dari semua bahan hukum. Bahan hukum yang telah diklasifikasi tersebut dipelajari, dikaji dan dibandingkan dengan teori dan prinsip hukum yang dikemukakan oleh para ahli, untuk akhirnya dianalisis secara normatif. Dalam pengolahan dan analisa bahan hukum, penggunaan tipe penelitian hukum normatif digunakan untuk berupaya menjawab permasalahan yang diteliti. Analisis bahan hukum dengan menggunakan tipe penelitian hukum normatif.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1 Pengawasan DPRD Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Kedudukan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di daerah, yang diberikan kewenangan salah satu untuk melaksanakan fungsi pengawasan, disamping pembentukan Perda dan anggaran sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 96 ayat (1), serta Pasal 149 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014. Pasal 96 ayat (1) mengatur bahwa: DPRD provinsi mempunyai fungsi: a) pembentukan Perda provinsi; b) anggaran; dan c) pengawasan. Selanjutnya Pasal 149 ayat (1) mengatur bahwa: DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi: a) pembentukan Perda Kabupaten/Kota; b) anggaran; dan d) pengawasan.

DPRD melaksanakan ketiga fungsi sebagaimana disebutkan dalam kerangka representasi rakyat di Daerah. Oleh karenanya, dalam rangka melaksanakan fungsi-fungsi dimaksud, DPRD menjaring aspirasi masyarakat. Pelaksanaan fungsi pembentukan Peraturan daerah dilaksanakan dengan cara: a) membahas bersama kepala daerah dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Peraturan daerah dimaksud; b) mengajukan usul rancangan Peraturan daerah; dan c) menyusun program pembentukan Peraturan daerah bersama kepala daerah.

Pelaksanaan fungsi anggaran diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap rancangan Peraturan Daerah Tentang APBD yang diajukan oleh kepala daerah. Pelaksanaan fungsi anggaran sebagaimana dimaksud dilaksanakan dengan cara: a) membahas KUA dan PPA yang disusun oleh kepala daerah berdasarkan RKPD; b) membahas rancangan Perda tentang APBD; c) membahas rancangan Perda

tentang perubahan APBD; dan d) membahas rancangan Perda tentang Pertanggungjawaban APBD.

Pelaksanaan fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap: 1) Pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah; 2) Pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan Daerah; dan 3) Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. DPRD dalam melaksanakan pengawasan mempunyai hak: 1) Mendapatkan laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan; 2) Melakukan pembahasan terhadap laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan; 3) Meminta klarifikasi atas temuan laporan hasil pemeriksaan kepada Badan Pemeriksa Keuangan; dan 4) Meminta kepada Badan Pemeriksa Keuangan untuk melakukan pemeriksaan lanjutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengawasan terhadap pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh BPK, dapat berupa: a) Pengawasan terhadap tindak lanjut hasil pemeriksaan keuangan; b) Pengawasan terhadap tindak lanjut hasil pemeriksaan kinerja; dan c) Pengawasan terhadap tindak lanjut hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

Pelaksanaan pengawasan terhadap pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK, DPRD dapat melakukan koordinasi dengan tim tindak lanjut laporan hasil pemeriksaan BPK yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah, Tim Tindak Lanjut tersebut terdiri atas: a) Wakil Gubernur/Wakil Bupati/Wakil Walikota selaku penanggungjawab; b) Inspektur Propinsi/Kabupaten/Kota selaku sekretaris, dan c) Para Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terkait selaku anggota.

DPRD melakukan monitoring kepada Pemerintah Daerah atas pelaksanaan tindak lanjut laporan hasil pemeriksaan. DPRD dapat memberikan dorongan kepada Pemerintah Daerah untuk mempertahankan kualitas opini wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion*) dalam penyelenggaraan pemerintahan. DPRD dapat melakukan pengawasan dan monitoring kepada pemerintah daerah untuk mendorong temuan ataupun rekomendasi dikoreksi opini wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*).

DPRD dapat mengusulkan kepada Kepala Daerah untuk menegur, memberikan saran dan/atau arahan yang sifatnya memotivasi SKPD sesuai dengan tingkat, berat ringan dan sifat temuan opini tidak wajar (*adversed opinion*). DPRD dapat meminta keterangan dari BPK dan keterangan dan/atau klarifikasi dari pemerintah daerah terkait pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer of opinion*). Oleh karenanya setiap hasil laporan keuangan setelah diaudit/ diperiksa oleh BPK disampaikan kepada DPRD untuk ditindaklanjuti guna membahas dan meminta klarifikasi atas temuan laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan dimaksud dari pemerintah daerah.

Kewajiban menyelesaikan tindak lanjut hasil pemeriksaan dimaksud merupakan rujukan dari berbagai ketentuan mulai dari Pasal 23E UUD NRI Tahun 1945, Pasal 100 UU No. 23 Tahun 2014, Pasal 20 Undang Undang No. 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Peraturan Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan, Pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Menteri

Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan, Pemantauan, Evaluasi dan Pelaporan Tindak Lanjut Hasil Pengawasan Fungsional.

Pemerintah daerah wajib menindaklanjuti laporan hasil pemeriksaan BPK, dengan memberikan jawaban/penjelasan kepada BPK. Pengawasan DPRD menjadi penting dalam pelaksanaan tindak lanjut dimaksud, karena DPRD memiliki kewenangan meminta pemerintah daerah untuk menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK. Untuk itu, fungsi pengawasan DPRD terhadap laporan hasil pemeriksaan keuangan sangat diperlukan, dapat dikatakan bahwa hasil pemeriksaan BPK tidak bermanfaat jika tidak segera di susul tindak lanjut pengawasan oleh DPRD.

Pengawasan dimaksud untuk menghindari penyimpangan dan penyelewengan oleh pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah agar penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Artinya pengawasan dimaksud untuk mencegah dan mengoreksi kesalahan yang dilakukan oleh pemerintah daerah, sebagaimana dikatakan oleh Soekarno bahwa tujuan pengawasan adalah: 1) Untuk mengetahui apakah sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah digariskan; 2) Untuk mengetahui apakah segala sesuatu dilaksanakan dengan instruksi serta azas-azas yang telah diinstruksikan; 3) Untuk mengetahui kesulitan-kesulitan, kelemahan-kelemahan dalam pekerjaan; 4) Untuk mengetahui segala sesuatu apakah berjalan efisien; 5) Untuk mencari jalan keluar, bila ternyata dijumpai kesulitankesulitan, kelemahan atau kegagalan kearah perbaikan.¹⁰

Demikian pula dikatakan oleh Abdurrahman bahwa tujuan pengawasan yaitu: 1) Mencegah penyimpangan; 2) Memperbaiki kesalahan-kesalahan dan kelemahan; 3) Mendinamisir organisasi serta segenap kegiatan manajemen yang lain; 4) Mempertebal rasa tanggung jawab; 5) Mendidik tenaga kerja.¹¹ Demikian pula dikatakan oleh Handyaningrat bahwa pengawasan bertujuan agar hasil pelaksanaan pekerjaan diperoleh secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif), sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.¹² Pengawasan bertujuan untuk mengetahui apakah pelaksanaan kerja sesuai dengan yang direncanakan ataukah tidak, bahkan untuk mengetahui kesulitan-kesulitan apa yang dihadapi sebagai bahan evaluasi pelaksanaan suatu urusan atau kegiatan pemerintahan.

Pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan peraturan daerah maupun peraturan kepala daerah, serta peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan untuk menghindari untuk menghindari penyimpangan dari ketentuan peraturan perundang-undangan dimaksud. Jika terdapat penyimpangan, dapat diambil tindakan penyempurnaan untuk memperbaiki tindakan pemerintah daerah dimaksud, karena pada prinsipnya tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah harus sesuai dengan aturan hukum yang berlaku, diantaranya peraturan daerah, peraturan kepala daerah maupun peraturan perundang-undangan

¹⁰ Armayawati, 2012, Revitalisasi Fungsi Pengawasan dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah yang Bersih dan Berwibawa, h. 6

¹¹ *Ibit*, h. 7

¹² Soewarno Handyaningrat, 2007, Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen, Jakarta, Gunung Agung, h.143

lainnya yang merupakan bentuk hukum tertulis. Hal ini sebagai konsekuensi dari penetapan negara Indonesia sebagai negara hukum dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

Penetapan Negara Indonesia sebagai Negara hukum berkonsekuensi pada setiap tindakan masyarakat, pemerintah serta lembaga negara lainnya wajib berdasarkan aturan hukum yang berlaku. Dikatakan oleh H.W. R. Wade, bahwa dalam Negara Hukum, segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum (*everything must be done according to law*), hukum yang menentukan Pemerintah harus tunduk pada hukum bukannya hukum harus tunduk pada Pemerintah.¹³ Burkens mengatakan bahwa Negara Hukum adalah Negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan Negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum.¹⁴

Setiap negara hukum termasuk negara Indonesia, aturan hukum menjadi dasar atau pedoman setiap tindakan atau perbuatan kehidupan berbangsa dan bernegara, bahkan menjadi alat uji sah tidaknya tindakan atau perbuatan dimaksud termasuk tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan DPRD. Demikian pula, pengawasan yang dilakukan oleh DPRD kepada pemerintah daerah harus berdasarkan pada aturan hukum yang berlaku. Bahkan pengawasan dimaksud sebagai bentuk penegakan hukum.

Penegakan hukum merupakan upaya untuk memfungsikan aturan hukum secara nyata sebagai pedoman pelaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.¹⁵ Soerjono Seokanto mengatakan bahwa penegakan hukum adalah kegiatan menyetarakan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan didalam kaidah-kaidah/pandangan-pandangan nilai yang mantap dan menegajawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai yang pada tahap akhir untuk menciptakan (*sebagai social engineering*), memelihara dan mempertahankan (*sebagai social control*) kedamaian pergaulan hidup.¹⁶ Penegakan hukum untuk mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materil dengan menggunakan prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal.¹⁷

Hakikat penegakan hukum adalah upaya menerapkan berlakunya hukum positif dalam praktik sebagaimana mestinya, difungsikan aturan hukum secara nyata dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan peraturan daerah maupun peraturan kepala daerah, serta peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh pemerintah daerah sebagai upaya menerapkan hukum dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPRD menjadi sarana atau alat untuk membantu pemerintah daerah dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Hal ini untuk mengimbangi Kepala Daerah dan seluruh jajarannya dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya dalam menyelenggarakan

¹³ Agussalim Andi Gadjong, 2007, *Permerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, h. 28.

¹⁴ Tahir Azhari, 1995, *Negara Hukum Indonesia, Analisa Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, Universitas Indonesia, Jakarta, h. 49.

¹⁵ Dellyana, 1988, *Konsep Penegakan Hukum*, Liberty, Yogyakarta, h. 32

¹⁶ Soerjono Seokanto, 1983, *Penagakan Hukum*, Binacipta, Jakarta, h. 13.

¹⁷ Sjachran Basah, 1992, *Perlindungan Hukum Atas Sikap Hukum Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, h. 14.

pemerintahan di daerah. Pengawasan dimaksud dapat dilakukan baik secara preventif maupun represif. Pengawasan preventif dilakukan sebelum suatu keputusan atau rencana pemerintah daerah atau mulai berlaku, namun pengawasan preventif tidak dilakukan terhadap semua keputusan mengenai hal-hal tertentu. Pengawasan secara represif dapat dilakukan pada setiap saat dan terhadap semua keputusan atau rencana atau Peraturan Daerah yang telah diberlakukan.

Pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum rencana itu dilaksanakan. Maksud dari pengawasan preventif ini adalah untuk mencegah terjadinya kekeliruan/kesalahan dalam pelaksanaan. Pengawasan secara preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum pemerintah daerah melakukan tindakan atau perbuatan hukum dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Artinya sebelum pemerintah daerah melakukan suatu program atau kegiatan maka DPRD dapat melakukan pengawasan.

Sedangkan pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah adanya pelaksanaan pekerjaan. Maksud diadakannya pengawasan represif ialah untuk menjamin kelangsungan pelaksanaan pekerjaan agar hasilnya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, pengawasan represif adalah suatu pengawasan yang dilakukan setelah pemerintah daerah melakukan tindakan atau perbuatan hukum dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan menjadi kewenangan daerah. Artinya suatu program atau kegiatan telah dilakukan kemudian diawasi oleh DPRD.

Lemahnya pengawasan DPRD dapat mendekatkannya kepada pelaksanaan kerja pemerintah daerah yang tidak sempurna sehingga menjauhkannya dari tujuan yang hendak dicapai dan semakin ada peluang untuk menyalahgunakan kekuasaan. Kuatnya pengawasan atau ketatnya pengawasan semakin sempurnalah pelaksanaan kerjanya pemerintah daerah, sehingga tujuan dapat di raih dan penyalahgunaan kekuasaan dapat dihindarkan. Lemahnya pengawasan membuka potensi bagi terjadinya penyelewengan diberbagai bidang termasuk terjadinya korupsi di daerah.

Menurut G. R. Terry bahwa proses pengawasan terbagi atas 4 tahapan, yaitu: 1) Menentukan standar atau dasar bagi pengawasan; 2) Mengukur pelaksanaan; 3) Membandingkan pelaksanaan dengan standar dan temukanlah perbedaan jika ada; 4) Memperbaiki penyimpangan dengan cara-cara tindakan yang tepat.¹⁸ Terdapat banyak pendapat yang mengungkapkan beberapa hal penting yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan pengawasan. Hal tersebut diungkapkan oleh William H. Newman yang mengemukakan lima langkah dasar yang dapat diterapkan untuk memahami pengawasan sebagai suatu proses atau mekanisme kontrol dari suatu kegiatan, yaitu: 1) Merumuskan hasil yang diinginkan; 2) Menetapkan petunjuk/prediktor hasil; 3) Menetapkan standar petunjuk dan hasil; 4) Menetapkan jaringan informasi dan umpan balik, dan 5) Menilai informasi dan mengambil tindakan koreksi.¹⁹

Sementara itu, sebagai bentuk langkah umum mengenai proses pengawasan, seperti yang diungkapkan oleh Terry bahwa Pengawasan terdiri dari suatu proses yang dibentuk oleh tiga macam langkah-langkah yang bersifat universal yakni: 1) Mengukur hasil

¹⁸ Sukama (1992:116)

¹⁹ Handoko (1995:367)

pekerjaan; 2) Membandingkan hasil pekerjaan dengan standard dan memastikan perbedaan (apabila ada perbedaan), dan 3) Mengoreksi penyimpangan yang tidak dikehendaki melalui tindakan perbaikan.²⁰ Menurut Kadarman langkah-langkah proses pengawasan yaitu: 1) Menetapkan Standar, Karena perencanaan merupakan tolak ukur untuk merancang pengawasan, maka secara logis hal irri berarti bahwa langkah pertama dalam proses pengawasan adalah menyusun rencana. Perencanaan yang dimaksud disini adalah menentukan standar; 2) Mengukur Kinerja. Langkah kedua dalam pengawasan adalah mengukur atau mengevaluasi kinerja yang dicapai terhadap standar yang telah ditentukan. 3. Memperbaiki Penyimpangan. Proses pengawasan tidak lengkap jika tidak ada tindakan perbaikan terhadap penyimpangan-penyimpangan yang terjadi.²¹

Kemudian, Koontz, menyebutkan bahwa proses dasar pengendalian, di manapun penerapannya atau apa saja yang diawasi, meliputi tiga langkah: 1) Menetapkan standar; 2) Mengukur prestasi kerja atau standar ini, dan 3) Memperbaiki dan mengoreksi penyimpangan yang tak dikehendaki dari standar dan perencanaan.²² Sementara menurut Griffin, Sistem pengawasan organisasi memiliki 4 (empat) langkah fundamental dalam setiap prosesnya. Masing-masing langkah ini akan dijelaskan sebagai berikut: 1) Menetapkan standar Control Standard adalah target yang menjadi acuan perbandingan untuk kinerja dikemudian hari. Standar yang ditetapkan untuk tujuan pengawasan harus diekspresikan dalam acuan yang dapat diukur. Strategi pengawasan harus konsisten dengan tujuan organisasi. Dalam penentuan standar, diperlukan pengidentifikasian indikator-indikator kinerja. Indikator kinerja adalah ukuran kinerja yang menyediakan informasi yang berhubungan langsung dengan objek yang diawasi. Standar bagi hasil kerja karyawan pada umumnya terdapat pada rencana keseluruhan maupun rencana-rencana bagian. Agar standar itu diketahui secara benar oleh karyawan, maka standar tersebut harus dikemukakan dan dijelaskan kepada karyawan sehingga karyawan akan memahami tujuan yang sebenarnya ingin dicapai; 2) Mengukur kinerja Pengukuran kinerja adalah aktivitas konstan dan kontinu bagi sebagian besar organisasi. Agar pengawasan berlangsung efektif, ukuran-ukuran kinerja harus valid. Kinerja karyawan biasanya diukur berbasis kuantitas dan kualitas output, tetapi bagi banyak pekerjaan, pengukuran kinerja harus lebih mendetail; 3) Membandingkan kinerja dengan standar Tahap ini dimaksudkan dengan membandingkan hasil pekerjaan karyawan (actual result) dengan standar yang telah ditentukan. Hasil pekerjaan karyawan dapat diketahui melalui laporan tertulis yang disusun karyawan, baik laporan rutin maupun laporan khusus. Selain itu atasan dapat juga langsung mengunjungi karyawan untuk menanyakan langsung hasil pekerjaan atau karyawan dipanggil untuk menyampaikan laporannya secara lisan. Kinerja dapat berada pada posisi lebih tinggi dari, lebih rendah dari, atau sama dengan standar. Pada beberapa perusahaan, perbandingan dapat dilakukan dengan mudah, misalnya dengan menetapkan standar penjualan produk mereka berada pada urutan pertama di pasar. Standar ini jelas dan relatif mudah dihitung untuk menentukan apakah standar telah dicapai atau belum. Namun dalam beberapa kasus perbandingan ini dapat dilakukan dengan lebih detail. Jika kinerja lebih rendah dibandingkan standar, maka seberapa besar penyimpangan ini dapat ditoleransi sebelum tindakan korektif dilakukan; 4) Menentukan kebutuhan tindakan

²⁰ *Op Cit*, Winardi (1986:397)

²¹ Kadarman (2001:161)

²² Hutaaruk (1986:197)

korektif Berbagai keputusan menyangkut tindakan korektif sangat bergantung pada keahlian-keahlian analitis dan diagnotis manajer. Setelah membandingkan kinerja dengan standar, manajer dapat memilih salah satu tindakan: mempertahankan status quo (tidak melakukan apa-apa), mengoreksi penyimpangan, atau mengubah standar. Tindakan perbaikan diartikan sebagai tindakan yang diambil untuk menyesuaikan hasil pekerjaan nyata yang menyimpang agar sesuai dengan standar atau rencana yang telah ditetapkan sebelumnya. Untuk melaksanakan tindakan perbaikan, maka harus diketahui apa yang menyebabkan penyimpangan. Ada beberapa sebab yang mungkin menimbulkan penyimpangan, yaitu: a) Kekurangan faktor produksi; b) Tidak cakupnya pimpinan dalam mengorganisasi human resources dan resources lainnya dalam lingkungan organisasi; c) Sikap-sikap pegawai yang apatis dan sebagainya. Oleh karena itu, dalam proses pengawasan diperlukannya laporan yang dapat menyesuaikan bentuk-bentuk penyimpangan kearah pencapaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.²³

Dari beberapa pendapat ahli di atas, maka tahapan yang harus dilakukan oleh DPRD adalah sebagai berikut: 1) Menetapkan standar pelaksanaan (perencanaan), sehingga dalam melakukan pengawasan DPRD mempunyai standard yang jelas; b) Penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan. Mengukur kinerja anggota DPRD, sejauh mana anggota DPRD dapat menerapkan perencanaan yang telah dibuat atau ditetapkan organisasi sehingga organisasi dapat mencapai tujuannya secara optimal; c) Perbandingan pelaksanaan kegiatan dengan standard dan penganalisaan penyimpangan-penyimpangan; d) Pengambilan tindakan koreksi. Melakukan perbaikan jika terdapat penyimpangan-penyimpangan yang terjadi.

Proses pengawasan oleh DPRD sangat menentukan indikator keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Menurut Arifin Abdul Rachman salah satu indikator keberhasilan suatu organisasi pemerintah dalam mencapai tujuannya banyak ditentukan oleh keberhasilan pengawasan. Jika pengawasan berjalan dengan baik maka pengawasan merupakan unsur paling pokok dalam menentukan keberhasilan suatu program. Keberhasilan program pengawasan sendiri dapat dilihat dari berbagai macam indikator sebagai berikut: 1) Indikator meningkatnya disiplin, prestasi dan pencapaian sasaran pelaksanaan tugas, antara lain: a) Rencana yang disusun dapat menggambarkan adanya sasaran yang jelas dan dapat diukur, terlihat kaitan antara rencana dengan program dan anggaran; b) Tugas dapat selesai sesuai dengan rencana, baik dilihat dari aspek fisik maupun biaya; 2) Indikator berkurangnya penyalahgunaan wewenang yaitu berkurangnya tuntutan masyarakat terhadap pemerintah; 3) Indikator berkurangnya kebocoran, pemborosan dan pungutan liar antara lain: a) Kualitas dan kuantitas kasus-kasus penyimpangan, penyelewengan, kebocoran, pemborosan dapat dikurangi sebagaimana laporan pengawasan fungsional dan laporan pengawasan lainnya; b) Berkurangnya tingkat kesalahan dalam pelaksanaan tugas.²⁴

Pengawasan sebenarnya merupakan bagian dari administratif pemerintahan untuk memastikan apa yang dikerjakan sesuai dengan yang dikehendaki. Apakah semua berjalan sesuai dengan rencana yang dibuat, instruksi-instruksi yang dikeluarkan, dan prinsip-prinsip yang ditetapkan. Pengawasan oleh DPRD merupakan pengawasan fungsional, karena salah satu fungsi dari DPRD adalah pengawasan. Pengawasan fungsional dimaksud

²³ Griffin (2004:167),

²⁴ Arifin Abdul Rachman (2001: 23),

untuk menjamin agar pemerintah daerah melaksanakan peraturan daerah, peraturan kepala daerah, serta pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi, dan pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, dilakukan sesuai ketentuan perundang-undangan ataukah tidak.

Secara umum keberadaan DPRD sebagai penyelenggara pemerintahan daerah yang diberikan tiga fungsi, yaitu: 1) *Regulator*. Mengatur seluruh kepentingan daerah, baik yang termasuk urusan-urusan rumah tangga daerah (otonomi) maupun urusan-urusan pemerintah pusat yang diserahkan pelaksanaannya ke daerah (tugas pembantuan); 2) *Policy Making*. Merumuskan kebijakan pembangunan dan perencanaan program-program pembangunan di daerahnya; 3) *Budgeting*. Perencanaan anggaran daerah (APBD).²⁵

Keberadaan DPRD dalam melaksanakan fungsi regulator diwujudkan dalam pembentukan peraturan daerah bersama-sama dengan pemerintah daerah dalam urusan pemerintahan baik yang diserahkan melalui asas otonomi daerah maupun tugas pembantuan. Sedangkan keberadaan DPRD dalam melaksanakan fungsi *Policy Making* diwujudkan dalam bentuk penetapan kebijakan daerah baik dalam bentuk peraturan daerah maupun instrumen hukum lainnya. Serta keberadaan DPRD dalam melaksanakan fungsi *Budgeting* diwujudkan dalam bentuk pembentukan peraturan daerah tentang APBD maupun pelaksanaan pengawasan politik terkait pelaksanaan penggunaan APBD dimaksud.

DPRD melaksanakan ketiga fungsi sebagaimana disebutkan dalam kerangka representasi rakyat di Daerah. Keberadaan DPRD mewakili rakyat di daerah dalam lembaga perwakilan di daerah. Sebagaimana yang disampaikan oleh Hans Kelsen, "...*the creation of general norms by special organ, namely by the so-called legislative bodies*" dan fungsi ini dalam konsep modern dipercayakan kepada suatu lembaga yang disebut perwakilan rakyat / *the representative of the people*.²⁶ Dalam doktrin pemisahan kekuasaan yang diikuti sebagian besar negara demokrasi dan monarki konstitusional melalui konstitusinya, *the creation of general norms, belongs to the legislative body*.²⁷

Dengan penamaan yang berbeda, Jimly Asshiddiqie menyebutnya sebagai lembaga parlemen yang melaksanakan fungsi legislatif sebagai salah satu fungsi yang dianggap penting, bahkan dianggap sebagai fungsi utama, yaitu fungsi lembaga yang menentukan pembuatan hukum (Undang-Undang di tingkat pusat dan peraturan daerah di tingkat Daerah). Meskipun dalam perkembangannya sejak pertengahan abad ke-20 sampai dengan sekarang ini terjadi pergeseran peran dari legislatif ke eksekutif dalam penyusunan dan pembentukan Undang-Undang yang menjadi pekerjaan bersama antara para legislator (parlemen) dan eksekutif (pemerintah), bahkan pihak eksekutif lebih dominan pengaruh dan perannya sebagai sumber inisiatif. Oleh karena itu, pengawasan terhadap performance administratur dalam melaksanakan tugasnya sebagai fungsi ketiga dari parlemen di zaman modern sekarang ini, justru dianggap jauh lebih penting dibandingkan

²⁵ Untung Rosidin, 2015, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Pustaka Setiap, Jakarta, h. 84.

²⁶ Kelsen, Hans. 1973. *General Theory of Law and State*, Russell & Russell, New York, h. 257.

²⁷ Attamimi, A. Hamid S, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, suatu studi analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu pelita I - pelita IV*, Disertasi, Universitas Indonesia, h. 316.

dengan fungsi legislasi yang banyak dipersoalkan orang, seperti dikatakan George B. Galloway, “not legislation, but control of administration is becoming the primary function of the modern Congress”.²⁸ Dapat dikatakan bahwa keberadaan DPRD merupakan badan perwakilan rakyat di daerah yang melaksanakan fungsi pembentuk peraturan daerah, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. DPRD melaksanakan ketiga fungsi sebagaimana disebutkan dalam kerangka representasi rakyat di Daerah.

Keberadaan DPRD sebagai perantara politik/*political intermediary* sehingga keberadaannya dapat menjadi tempat untuk menerima masukan dan umpan balik dari berbagai pihak yang dapat bersifat *multi level, multi actor* dan *multi sector*. Anggota DPRD tidak lagi menjadi wakil dari kelompok politik tertentu, melainkan wakil dari seluruh rakyat dan pelaku tata pemerintahan lain di daerah. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat dan juga sebagai lembaga publik. Jika diberikan arti yang lebih luas, maka DPRD berdasarkan ketentuan dalam UUD 1945 dapat disebut sebagai organ negara.²⁹ Jimly Asshiddiqie agak ekstrim memasukkan DPRD sebagai lembaga negara, karena pengertian lembaga negara berdasarkan ketentuan UUD 1945 diartikan lebih luas daripada pengertian lembaga negara yang biasa dipahami dalam pembicaraan sehari-hari, yaitu organ atau lembaga apa saja yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 yang tidak termasuk kategori atau tidak masuk sebagai lembaga swasta/ masyarakat.³⁰ Namun demikian, untuk memberikan pemahaman yang utuh, Jimly Asshiddiqie mencoba mengelompokkan organ negara atau lembaga negara tersebut berdasarkan kriteria sebagai berikut: 1) Berdasarkan kriteria “keberadaan lembaga” dan “fungsi atau kewenangannya”, maka lembaga negara dapat dikelompokkan ke dalam tiga bagian: pertama, lembaga negara yang keberadaannya disebut dalam UUD 1945 dan kewenangannya ditentukan dalam UUD 1945; kedua, lembaga negara yang keberadaannya disebut dalam UUD 1945 dan kewenangannya tidak ditentukan secara eksplisit dalam UUD 1945; ketiga, lembaga negara yang keberadaannya tidak disebut secara eksplisit dalam UUD 1945 dan kewenangannya tidak ditentukan secara eksplisit dalam UUD 1945, tetapi keberadaannya mempunyai *constitutional importance*. Atas dasar pengelompokan kriteria tersebut, maka terdapat 28 organ/lembaga negara atau subyek hukum kelembagaan yang disebut dalam UUD 1945, diantaranya adalah DPRD Propinsi, Kabupaten dan Kota. 2) Berdasarkan kriteria “fungsi” (bersifat utama/primer atau penunjang/sekunder dalam sistem kekuasaan negara) yang berdampak pada perlakuan hukum terhadap orang yang menduduki jabatan pada lembaga tersebut, termasuk derajat protokolernya dan “hierarchy” (sumber normatif/bentuk hukum yang menentukan kewenangannya), maka lembaga negara dapat dikelompokkan sebagai berikut: a) berdasarkan fungsinya, organ/lembaga negara yang disebut dalam UUD 1945 ada yang memiliki fungsi utama/primer dan ada yang bersifat penunjang/sekunder (*auxiliary*). Untuk memahami diantara keduanya, maka keberadaan lembaga-lembaga negara tersebut dapat dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) ranah (domain), yaitu: (1) kekuasaan eksekutif atau pelaksana (*administratur, bestuurszorg*) seperti: Presiden dan Wapres yang merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan-sementara TNI, POLRI, Menteri Negara meskipun disebut dalam UUD 1945 tidak bisa disejajarkan dengan

²⁸ Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Edisi Revisi Cetakan Pertama*, Konstitusi Press, Jakarta, h. 32.

²⁹ *Ibid*, h. 50.

³⁰ *Ibid*, h. 57.

Presiden dan Wakil Presiden; (2) kekuasaan legislatif dan fungsi pengawasan, seperti: DPR, DPD, MPR, BPK; (3) kekuasaan kehakiman atau fungsi yudisial, seperti: MA, MK, juga Komisi Yudisial (KY), hanya posisi KY tidak bisa disejajarkan dengan MA dan MK. Atas dasar tersebut, meskipun terdapat beberapa lembaga negara yang bersifat independen (seperti: KPK, KY, KPI, PPATK, KPPU, dll) tetapi lembaga tinggi negara tetap mempunyai fungsi utama, karena mencerminkan cabang-cabang kekuasaan utama negara (yaitu: *legislature, executive, dan judiciary*) b) Berdasarkan hirarkhi, maka organ/lembaga negara yang disebut dalam UUD 1945 dapat dikelompokkan ke dalam 3 jenjang, yaitu: (1) Lembaga Tinggi Negara (ada 7 lembaga negara); (2) Lembaga Negara yang: (a) Mendapatkan kewenangannya dari UUD 1945; (b) Sumber kewenangannya dari UUD 1945. Keduanya dapat disejajarkan, tidak lebih tinggi dan tidak lebih rendah, hanya perbedaannya yang satu bisa jadi jauh lebih kuat perannya. (3) Organ konstitusi/lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah undang-undang atau Organ/lembaga daerah atau lembaga negara yang terdapat/berkedudukan di daerah. Pada jenjang ketiga inilah, DPRD ditempatkan sebagai organ/lembaga daerah atau lembaga negara yang terdapat/berkedudukan di daerah.³¹

Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa keberadaan DPRD sebagai bagian dari organ pemerintahan di daerah, berkedudukan selaku penyeimbang (*balanced power*) pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yang melaksanakan fungsi-fungsi: 1) *Representation*. Mengartikulasikan keprihatinan, tuntutan, harapan dan melindungi kepentingan rakyat ketika kebijakan dibuat, sehingga DPRD senantiasa berbicara “atas nama rakyat”; 2) *Advokasi*. Anggremasi aspirasi yang komprehensif dan memperjuangkannya melalui negosiasi kompleks dan sering alot, serta tawar-menawar politik yang sangat kuat. Hal ini wajar mengingat aspirasi masyarakat mengandung banyak kepentingan atau tuntutan yang terkadang berbenturan satu sama lain. Tawar-menawar politik dimaksudkan untuk mencapai titik temu dari berbagai kepentingan tersebut; 3) *Administrative oversight*. Menilai atau menguji dan bila perlu berusaha mengubah tindakan-tindakan dari badan eksekutif. Berdasarkan fungsi ini adalah tidak dibenarkan apabila DPRD bersikap “lepas tangan” terhadap kebijakan pemerintah daerah yang bermasalah atau dipersoalkan oleh masyarakat. Apalagi dengan kalimat naif, “Itu bukan wewenang kami”, seperti yang kerap terjadi dalam praktek, dalam kasus seperti ini, DPRD dapat memanggil dan meminta keterangan, melakukan angket dan interpelasi, bahkan pada akhirnya dapat meminta pertanggung jawaban Kepala Daerah.³²

Keberadaan DPRD sebagai usahakan untuk menciptakan adanya suatu keserasian atau keharmonisan antara tindakan dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan oleh pemerintah daerah, salah satunya adalah pengawasan. Namun pengawasan tidak boleh mengakibatkan pengurangan atau penggerogotan terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam dasar-dasar yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, sehingga tidak terjadi kesewenang-wenangan, serta pengawasan menjadi sarana dalam menciptakan *check and balances*. Jika DPRD melaksanakan pengawasan secara efektif, akan berdampak pada optimal kinerja pemerintah daerah termasuk memberantas praktek korupsi, kolusi dan nepotisme. Namun sebelumnya dalam tubuh DPRD sendiri sudah

³¹ *Ibid*, h. 68.

³² *Ibid*, h 84.

terjadi pembenahan yang betul-betul bersih, pelaksanaan fungsi pengawasan tersebut diawali dari tubuh DPRD sendiri kemudian melangkah pada pihak eksternal.

Ada banyak alasan mengapa pengawasan penting dan dibutuhkan. Alasan sangat fundamental dan universal, adalah kebutuhan memonitor apa yang orang atau unit organisasi sedang dikerjakan dengan hasil dari apa yang dikerjakan. Perlu disadari, pengawasan bukanlah merupakan suatu tujuan, melainkan sarana untuk meningkatkan efisiensi dalam melaksanakan kegiatan. Dalam proses pengawasan terdapat unsur pencegahan terhadap penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi termasuk bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan tanggungjawabnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD sebagai institusi daerah yang diberikan fungsi untuk melakukan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah telah dibekali dengan sejumlah hak yang tentu saja kalau dijalankan dengan baik akan mengakibatkan lembaga tersebut akan mampu memainkan peranan yang sangat kuat dalam menciptakan check and balances dengan pihak eksekutif, terutama dalam memerangi praktik korupsi di daerah.

Demikian pengawasan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah bertujuan untuk menjamin agar pemerintah daerah melaksanakan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan Daerah, dan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan yang efektif oleh DPRD menjadi faktor yang menentukan keberhasilan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan pemerintahan dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat termasuk mencegah korupsi di daerah. Pelaksanaan fungsi pengawasan dimaksud, disamping fungsi anggaran dan fungsi pembentukan peraturan daerah, yang kesemuanya itu merupakan pengejawantahan dari fungsi perwakilan rakyat di daerah atau dalam kerangka representasi rakyat di Daerah.

3.2 Bentuk Pengawasan DPRD Dalam Mencegah Korupsi Pada Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

a. Bentuk Pengawasan DPRD Dalam Mencegah Korupsi di Daerah

Persoalan korupsi merupakan fenomena yang sering terjadi di Indonesia hingga telah menyebar ke berbagai aspek kehidupan termasuk dalam kehidupan pemerintahan di daerah, sehingga korupsi digolongkan sebagai kejahatan luar biasa karena bukan saja menimbulkan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara, tetapi juga merusak moral yang berpengaruh negatif pada rasa keadilan sosial dan kesetaraan social dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Korupsi menyebabkan perbedaan yang tajam di antara kelompok sosial dan individu baik dalam hal pendapatan, prestis, kekuasaan dan lain-lain.³³ Korupsi juga membahayakan terhadap standar moral dan intelektual masyarakat, disamping membahayakan keuangan negara atau perekonomian negara. Chandra Muzaffar menyatakan bahwa korupsi menyebabkan sikap individu menempatkan kepentingan diri sendiri di atas segala sesuatu yang lain dan hanya akan berpikir tentang

³³ Mahathir Mohamad, 1986, *The Challenge*, Kuala Lumpur: Pelanduk Publication Sdn. Bhd, h. 144

dirinya sendiri semata-mata.³⁴ Jika suasana masyarakat telah tercipta demikian itu, maka keinginan publik untuk berkorban demi kebaikan dan perkembangan masyarakat akan terus menurun dan mungkin akan hilang.

Jika birokrasi telah dikungkungi oleh korupsi dengan berbagai bentuknya, maka prinsip dasar birokrasi yang rasional, efisien, dan berkualitas akan tidak pernah terlaksana. Kualitas layanan pasti sangat jelek dan mengecewakan publik. Hanya orang yang mempunyai saja yang akan dapat layanan baik karena mampu menyuap.³⁵ Salah satu penyebab timbulnya krisis dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah tingginya korupsi dalam penggunaan anggaran negara yang mengakibatkan kemiskinan suatu negara. Pelaku tindakan atau perbuatan korupsi bukan hanya dari kalangan birokrasi tapi juga sudah menyebar diberbagai strata dan kalangan elit baik politik, ekonomi, sosial bahkan lembaga-lembaga kekuasaan lain di Republik ini, termasuk di lembaga pemerintah daerah daerah bahkan DPRD sendiri. Padahal penyelenggara pemerintahan baik yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara harus bebas dari praktek korupsi serta perbuatan tercela lainnya.

Munculnya korupsi dapat disebabkan dari berbagai faktor baik faktor intern maupun faktor ekstern. Secara internal, karena dorongan kebutuhan, gaji atau kesejahteraan yang jauh untuk mencukupi kebutuhan yang sangat besar. Dorongan keserakahan, rasa ingin hidup lebih untuk memiliki barang-barang atau sesuatu yang tidak akan terjangkau dengan kemampuan ekonominya. Sebaliknya faktor eksternal, seperti lingkungan tempat individu beraktivitas. Serta peluang, karena didorong oleh kesempatan atau peluang yang didapat. Selain itu, penyebab munculnya berbagai bentuk perilaku korup karena kurang adanya transparansi dan pengawasan. Masyarakat seringkali acuh tak acuh terhadap implementasi program yang dicanangkan dengan cara berpartisipasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Padahal partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan hakikat dari suatu negara demokratis.

Komitmen dan upaya dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi selama ini selalu menjadi prioritas pemerintah. Oleh karena itu, dilakukan langkah-langkah untuk mengatasinya, antara lain mendesain dan menata ulang pelayanan publik, memperkuat transparansi, pengawasan dan sanksi, meningkatkan pemberdayaan perangkat pendukung dalam pencegahan korupsi. Dengan kata lain, berbagai upaya telah dilakukan oleh Pemerintah seperti penataan kebijakan dan regulasi, baik berupa instruksi/arahan maupun peraturan perundang-undangan, perbaikan tata kelola pemerintahan, membenahan proses pelayanan publik, transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, termasuk penyelamatan keuangan/aset negara. Selain itu, pemerintah juga membentuk komisi-komisi yang berhubungan langsung dengan pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi seperti Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara dan Komisi Pemberantasan Korupsi, selain itu juga ada lembaga Kejaksaan dan Kepolisian Republik Indonesia. Namun masih banyak terjadinya tindak pidana korupsi yang dilakukan termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan oleh pemerintah daerah.

³⁴ Fethi Ben Jomaa dari Chandra Muzaffar, 1998, *New Straits Time*, 23 Mei 1998, h. 8.

³⁵ Readings in Comparative Analysis, ed. 2, New Jersey: Transaction Books, hlm. 541; Gerald M. Meier dan James E. Rauch, 2005, *Op. Cit.*, h. 536

Saat ini, di Indonesia terdapat beberapa aparat penegak hukum yang memiliki kewenangan dalam melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi. Kepolisian, Kejaksaan Agung, dan Komisi Pemberantasan Korupsi, berperan sebagai garda terdepan pemberantasan korupsi, bahkan Pemerintah Indonesia telah menetapkan Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2012 tentang Strategi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Jangka Panjang Tahun 2012-2025 dan Jangka Menengah Tahun 2012-2014 (Stranas PPK) yang telah di ganti dengan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2018 Tentang Strategis Pencegahan Korupsi, yang mensinergikan kementerian, lembaga, pemerintah daerah, pemangku kepentingan lainnya, dan Komisi pemberantasan Korupsi dalam rangka mewujudkan pencegahan dan pemberantasan korupsi di indonesia, melalui strategi pencegahan, strategi penegakan hukum, strategi harmonisasi peraturan perundang-undangan, strategi kerjasama internasional dan penyelamatan aset, strategi dan budaya anti korupsi, serta strategi mekanisme pelaporan. Namun korupsi masih terjadi dimana-nama, untuk itu dibutuhkan atau diperlukan komitmen dari seluruh lapisan penyelenggaraan negara termasuk DPRD untuk berperan aktif dalam mencegah dan memberantas korupsi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah melalui pelaksanaan tugas dan fungsinya sebagai badan perwakilan rakyat di daerah.

Oleh karena itu, dibutuhkan peran dari DPRD untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah melalui pelaksanaan fungsi pengawasan. Akan tetapi sebagian orang menganggap bahwa pengawasan yang dilakukan oleh DPRD dalam konteks pengawasan politik bukan pengawasan teknis. Sedangkan tindak pidana korupsi sering terjadi pada tataran atau tingkat pelaksanaan atau implementasi kebijakan, walaupun tidak dipungkiri bahwa dalam tataran pengambilan kebijakan pemerintahan sering pula terjadi tindak pidana korupsi.

Namun menurut penulis, DPRD dapat melaksanakan pengawasan teknis pelaksanaan suatu kebijakan pemerintahan yang telah ditetapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Artinya pelaksanaan pengawasan oleh DPRD bukan hanya pengawasan politik tetapi juga pengawasan teknis, dan bukan hanya pada tataran atau tingkat pengambilan tetapi juga dalam tataran pelaksanaan atau implementasi kebijakan dalam tugas-tugas umum pemerintahan di daerah dan pembangunan di daerah. Hal ini didasarkan pada pengaturan dalam ketentuan Pasal 100 ayat (1) dan Pasal 153 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 yang mengatur bahwa: Pasal 100 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 mengatur bahwa fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1) huruf c diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap: a) Pelaksanaan: Perda provinsi dan peraturan gubernur; b) Pelaksanaan: peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi; dan c) Pelaksanaan: tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Pasal 96 (1) UU No. 23 Tahun 2014 mengatur bahwa DPRD provinsi mempunyai fungsi: a) pembentukan Perda provinsi; b) anggaran; dan c) pengawasan. Selanjutnya Pasal 153 (1) UU No. 23 Tahun 2014 mengatur bahwa fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 149 ayat (1) huruf c diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap: a) Pelaksanaan: Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota; b) Pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota; dan c) Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan

laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Selanjutnya Pasal 149 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 mengatur bahwa: DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi: a) pembentukan Perda Kabupaten/Kota; b) anggaran; dan c) pengawasan.

Penggunaan kata “Pelaksanaan” dalam pengaturan pada ketentuan Pasal 100 ayat (1) dan Pasal 153 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah disebutkan menunjukkan bahwa fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD bukan saja dalam tataran pengambilan kebijakan, melainkan pelaksanaan kebijakan yang telah diambil tersebut, sehingga DPRD harus atau wajib melakukan pengawasan pada tataran pelaksanaan peraturan daerah maupun peraturan kepala daerah serta pelaksanaan tindak lanjut laporan keuangan oleh BPK. Artinya bahwa pengawasan yang dilakukan oleh DPRD bukan saja dalam bentuk pengawasan politik, melainkan juga pengawasan teknis pelaksanaan kebijakan seperti menteri teknis/kepala lembaga pemerintah nonkementerian untuk penyelenggaraan pemerintahan di daerah provinsi serta, gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan pengawasan umum dan teknis untuk daerah kabupaten/kota.

Menurut penulis bahwa DPRD seharusnya melakukan pengawasan teknis pula, bukan saja politis, apalagi DPRD mempunyai alat kelengkapan berupa komisi atau badan yang membidangi urusan-urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah, sehingga bentuk pengawasan DPRD dalam mencegah dan memberantas korupsi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan secara politis dan teknis, karena dari pengamatan penulis bahwa pelaksanaan pengawasan teknis dilakukan oleh kepala daerah yang biasanya dibantu oleh inspektorat daerah untuk membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah yang mengatur bahwa Inspektorat Daerah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai tugas membantu gubernur dalam membina dan mengawasi pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dan Tugas Pembantuan oleh Perangkat Daerah. Selanjutnya Pasal 33 ayat (4) PP No. 72 Tahun 2019 mengatur bahwa Inspektorat Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai tugas membantu bupati/wali kota dalam membina dan mengawasi pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dan Tugas Pembantuan oleh Perangkat Daerah. Namun ketika inspektorat daerah melakukan pengawasan harus mendapat rekomendasi dari kepala daerah. Jika belum ada rekomendasi dari kepala daerah maka Inspektorat daerah tidak dapat melakukan tugasnya. Hal ini menjadi kendali jika telah dilakukan pengawasan berupa audit terdapat kerugian keuangan daerah, namun kepala daerah tidak memberikan rekomendasi untuk menindaklanjuti hasil dimaksud dengan alasan politik tertentu. Padahal telah terjadi kerugian keuangan Negara berdasarkan hasil audit tersebut.

Oleh karenanya pengawasan teknis juga harus dilakukan oleh DPRD, walaupun di sadari bahwa belum banyak pengaturan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan memberikan landasan bertindak kepada DPRD untuk melakukan pengawasan teknis bersamaan dengan pengawasan politik, dengan alasan sebagaimana telah di sebutkan sebelumnya bahwa terjadinya tindak pidana korupsi biasanya terjadi pada level

pelaksanaan kebijakan pemerintahan dalam bentuk tugas-tugas pemerintahan sehari-hari, meskipun DPRD melakukan bentuk dengar pendapat dari pemerintah daerah, kunjungan kerja, dan sebagainya. Namun pelaksanaan pengawasan politis dimaksud hanya terangendakan pada waktu-waktu tertentu, sedangkan terjadinya tindak pidana korupsi sering terjadi dalam pelaksanaan pelayanan pemerintahan umum yang tiap hari dilakukan, seperti pada pelayanan administrasi perizinan, pengurusan administrasi kependudukan dan lain sebagainya. Hal ini yang membedakan dengan kondisi di Amerika Serikat yang hampir setiap Jum'at anggota dewan Amerika Serikat kembali ke distriknya, bertemu dengan konstituen dan berbagai komunitas, kemudian baru pada hari Senin, mereka kembali ke tempat kerjanya, sehingga relasi antara anggota dewan tetap terjaga dengan konstituennya.³⁶

Jika pelaksanaan pengawasan oleh DPRD tersebut akan diperluas dalam bentuk pengawasan teknis bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya maka perlu juga dilakukan pembenahan di dalam kelembagaan DPRD sendiri, karena sering terjadi pula anggota DPRD terlibat dalam tindak pidana korupsi itu sendiri. Bahkan pelaksanaan pengawasan politis yang dilakukan oleh DPRD dinilai sebagian masyarakat belum optimal. Masyarakat mengkritik bahwa anggota DPRD dinilai tidak profesional karena belum/tidak mampu mengoptimalkan fungsi pengawasan. Hal ini yang menyebabkan terjadinya korupsi yang dilakukan oleh pemerintah daerah, karena ketika pelaksanaan atau suatu urusan pemerintahan maupun pembangunan, DPRD kurang melakukan pengawasan secara langsung dilapangan maupun mendengar pendapat dari pemerintah daerah terkait pelaksanaan kebijakan pemerintahan yang telah ditetapkan. Hal ini yang menyebabkan terjadinya tindak pidana korupsi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Fungsi pengawasan DPRD jika dilaksanakan secara efektif, maka dampaknya akan mampu mengoptimalkan kinerja dan integritas berbagai lembaga publik di daerah. Fungsi pengawasan tersebut dapat diarahkan untuk memberantas praktek korupsi, kolusi dan nepotisme, tentu hal tersebut dapat terealisasi apabila ke dalam tubuh DPRD sendiri sudah terjadi pembenahan yang betul-betul bersih, sehingga pelaksanaan fungsi pengawasan tersebut diawali dari tubuh DPRD sendiri kemudian melangkah pada pihak eksternal. Salah satu cara yang bisa ditempuh DPRD untuk membangun integritas dan efektivitas kinerja lembaga publik di daerah adalah melakukan kerjasama dengan lembaga-lembaga penegak hukum dan lembaga masyarakat sipil sebagai bentuk melakukan jaringan dengan pelaku pengawasan.

Menurut Supriyadi bahwa ada beberapa persyaratan yang harus dipenuhi oleh DPRD sebagai modal kelembagaan (*institutional capital*) baik melalui anggotanya, alat kelengkapannya dan partai politik yang menempatkan orang-orangnya yang duduk di DPRD, antara lain adalah: a) adanya kemauan politik dari seluruh anggota dewan dan partai politik yang menempatkan perwakilannya di DPRD untuk mengubah atau membangun atau meningkatkan citra baiknya di mata publik dengan cara memenuhi agenda yang pernah dijanjikan saat kampanye pemilu serta pengendalian perilaku DPRD untuk tidak melakukan tindakan KKN; b) adanya keyakinan bersama dari para anggota

³⁶ Supriyadi, Peran Dprd Dalam Pencegahan Korupsi Kolusi Dan Nepotisme Di Daerah, *Jurnal Cakrawala Hukum*, 6, no.2 Desember 2015, h. 233

dan alat kelengkapan DPRD terhadap misi dan komitmen (*shared mission and commitment*) dalam upaya menjadikan DPRD sebagai lembaga yang bersih dengan cara merumuskannya ke dalam tata tertib atau kode etik DPRD dan melaksanakannya; c) adanya sistem nilai yang terlembagakan (*institutionalized value system*) melalui konsistensi pelaksanaan prosedur dan mekanisme setiap agenda pengawasan yang dijabarkan dari tata tertib dan kode etik yang telah dirumuskan dari waktu ke waktu atau dari periode ke periode; d) adanya sistem pendukung pengawasan internal yang mapan (*sound supporting system*) baik melalui penataan administratif maupun substantif, seperti kejelasan ukuran kinerja pengawasan internal secara transparan dan fair serta dilakukannya mekanisme cek silang terhadap lembaga yang diawasi oleh alat kelengkapan DPRD yang lain; e) adanya sistem insentif yang mapan dan memadai (*established and sufficient incentive system*) bagi anggota dan alat kelengkapan DPRD yang melakukan fungsi pengawasan. Hal ini untuk menghindari penggunaan kewenangan untuk melaksanakan fungsi pengawasan sebagai sarana untuk memobilisasi sumberdaya ekonomi dikarenakan pemanfaatan posisi keanggotaan DPRD oleh pihak luar (partai politik atau lainnya).³⁷ Di

Denmark diterapkan keterbukaan para anggota parlemen, dimana mereka harus mempublikasikan informasi tentang pengeluaran bulanan mereka seperti biaya transportasi, hiburan, pertemuan resmi, dan yang lainnya. Prinsip keterbukaan ini menjadi salah satu parameter penting bagi masyarakat untuk menilai seberapa bersih pelaku birokrasi pemerintahan di negaranya. Keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan bertujuan membuka informasi mengenai jumlah anggaran belanja negara, berikut realisasi pengeluarannya, sehingga masyarakat dilibatkan secara aktif dalam pengawasan keuangan negara. Mekanisme ini bertujuan memastikan pengawasan yang efektif dari perilaku anggota parlemen. Selain keterbukaan pejabat negara secara personal dengan mempublikasikan informasi mengenai jumlah pengeluaran, belanja perjalanan dan hadiah yang diterima, pejabat politikus dan pejabat.³⁸ Pembenahan terhadap kelembagaan DPRD adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan sebagai upaya pencegahan korupsi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, termasuk peningkatan pengawasan. Perlu dilakukan pengawasan secara intensif agar peluang untuk terjadinya tindak pidana korupsi dapat di minimalisir. Memang dipahami bahwa pelaksanaan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah bukan hanya dilakukan oleh DPRD sebagai bentuk pengawasan politik, terdapat lembaga atau badan lain yang diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan secara administratif atau pengawasan teknis yang bersifat internal oleh APIP maupun badan lain serta pengawasan oleh pemerintah pusat. Akan tetapi pengawasan atau teknis baik oleh lembaga atau badan internal dimaksud masih menimbulkan permasalahan khususnya korupsi oleh pemerintah daerah beserta perangkatnya. Oleh karena itu, seharusnya keberadaan DPRD dalam melakukan pengawasan bukan hanya dalam level atau tata pengambilan kebijakan saja, melainkan pada level atau tata pelaksanaan atau implementasi kebijakan juga dalam bentuk pengawasan teknis.

³⁷ *Op Cit*, Supriyadi, h. 231

³⁸ Andi Fahmi, Berliandra Saputra, Jefri Wiradiputra, Yuli Susanti, dan Zahid Abidin, *Pemberantasan Korupsi di Denmark*, Sekolah Tinggi Akuntansi Negara, 2007, Jakarta, h. 4

Fungsi pengawasan dalam rangka pencegahan korupsi yang sangat strategis yang juga merupakan salah satu manajemen untuk menjamin pelaksanaan kegiatan sesuai dengan kebijakan dan rencana yang telah ditetapkan serta memastikan tujuan dapat tercapai secara efektif dan efisien bukan sebaliknya merusak dan mengkondisikan pemerintah daerah untuk melakukan penyimpangan-penyimpangan terhadap aturan-aturan yang berlaku, melakukan kolusi dalam pembuatan anggaran. Faktor ini dapat memicu ketidakpuasan masyarakat pada 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.

Padahal keberadaan DPRD didasarkan pada asas kepercayaan dari rakyat bahwa setiap anggota yang diangkat akan menjalankan fungsi dan perannya dengan mengemban amanah dari rakyat karena memiliki kemampuan/kompetensi dan integritas tinggi, akan menjalankan tugasnya dengan profesional dan komitmen penuh, serta selalu menjunjung niat baik, kesetiaan, dan kejujuran dalam melakukan fungsi-fungsi pemerintahan salah satunya melakukan pengawasan dalam mencegah tindakan korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah dan jajarannya melalui pengawasan penggunaan anggaran keuangan daerah yang dituangkan dalam APBD untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah maupun pembiayaan kebutuhan atau kepentingan masyarakat di daerah, mengawasi kinerja kepala daerah, terkait kepatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan.

Dengan demikian bentuk pengawasan DPRD dalam mencegah dan memberantas korupsi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dilakukan bukan saja dalam bentuk pengawasan politis, melainkan juga diberikan peranan kepada DPRD untuk melakukan pengawasan teknis selayak pengawasan yang dilakukan dalam instansi internal. Memang usulan kepada DPRD untuk melakukan pengawasan teknis ini memiliki dasar hukum yang lemah, namun jika merujuk pada makna kata *pelaksanaan* pada ketentuan Pasal 100 ayat (1) dan Pasal 153 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 maka DPRD dapat melakukan pengawasan teknis terhadap pelaksanaan peraturan daerah maupun peraturan kepala daerah serta pelaksanaan tindak lanjut laporan keuangan oleh BPK. Artinya bahwa pengawasan yang dilakukan oleh DPRD bukan saja dalam bentuk pengawasan politik, melainkan juga pengawasan teknis pelaksanaan kebijakan. Hal ini untuk mencegah korupsi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, karena korupsi sering terjadi ketika pelaksanaan kebijakan pemerintahan bukan pada tataran pengambilan kebijakan, meskipun pada tataran pembuatan kebijakan pun terdapat korupsi pada tataran dimaksud, sehingga bentuk pengawasan DPRD dalam mencegah korupsi dapat dilakukan melalui pengawasan politik maupun pengawasan teknis.

b. Upaya Peningkatan Kinerja DPRD Dalam Melakukan Pengawasan

Ada sinyalemen bahwa pemberian otonomi daerah tidak diimbangi dengan kapasitas kelembagaan, sistem dan prosedur yang memadai untuk menjaga akuntabilitas, efektivitas dan efisiensi, dalam pelaksanaannya tidak jarang akan diwarnai praktek KKN. Apalagi jika keberadaan DPRD dalam kapasitasnya sebagai lembaga perwakilan rakyat (di daerah) tidak bisa menjadi tumpuan harapan dalam pemberantasan KKN, bahkan menjadi sasaran kritik karena dugaan yang ditujukan pada DPRD. Jika keadaan ini benar dan dibiarkan berlangsung terus yang mungkin hanya dilakukan oleh sejumlah anggota tertentu, maka

akan dapat menurunkan kredibilitas DPRD secara umum dan menyeluruh yang akibatnya pengawasan yang akan dilakukan oleh DPRD tidak akan berjalan secara efektif.

Kedudukan DPRD memiliki posisi yang semakin strategis yang diharapkan mampu menciptakan kondisi politik, sosial dan hukum yang bisa memperbaiki berbagai kesalahan dan kelemahan masa lalu terutama dalam melaksanakan fungsinya terutama melakukan pengawasan dalam rangka mencegah tindak pidana korupsi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Terkait dengan hal demikian maka harus dilakukan pembenahan terhadap berbagai kelengkapan penunjang bagi DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasan.

Menurut Supriyadi bahwa terdapat beberapa hal yang teridentifikasi mungkin menjadikan fungsi DPRD, khususnya fungsi pengawasan tidak dapat dilaksanakan secara efektif dan maksimal, bisa jadi terkendala: 1) Struktur yang ada dalam kelembagaan DPRD sangat minim; 2) Alat kelengkapan dan sekeretariat DPRD belum didukung perangkat yang memadai, terutama yang berkenaan dengan informasi yang lengkap dan berguna; 3) Pelaksanaannya belum didasarkan pada mekanisme jaringan yang melibatkan banyak elemen di daerah; 4) Belum adanya pelembagaan sistem dan prosedur umpan balik yang lebih baik.³⁹ Pemenuhan berbagai daya dukung bagi DPRD sangat berdampak untuk menjalankan fungsi dan tugasnya, sehingga DPRD dengan seluruh alat kelengkapan dan struktur pendukungnya akan mempunyai kapasitas dan kinerja yang optimal dalam melaksanakan fungsi pengawasan terlebih khusus dalam mencegah dan memberantas korupsi di daerah. Ada beberapa persyaratan yang harus dipenuhi oleh DPRD sebagai modal kelembagaan (*institutional capital*) baik melalui anggotanya, alat kelengkapannya dan partai politik yang menempatkan orang-orangnya yang duduk di DPRD, antara lain adalah: a) adanya kemauan politik dari seluruh anggota dewan dan partai politik yang menempatkan perwakilannya di DPRD untuk mengubah atau membangun atau meningkatkan citra baiknya di mata publik dengan cara memenuhi agenda yang pernah dijanjikan saat kampanye pemilu serta pengendalian perilaku DPRD untuk tidak melakukan tindakan KKN; b) adanya keyakinan bersama dari para anggota dan alat kelengkapan DPRD terhadap misi dan komitmen (*shared mission and commitment*) dalam upaya menjadikan DPRD sebagai lembaga yang bersih dengan cara merumuskannya ke dalam tata tertib atau kode etik DPRD dan melaksanakannya.

Terdapat hal yang perlu diperhatikan pula bahwa keberadaan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat yang harus menampung dan menyalurkan aspirasi rakyat yang diwakilinya, hanya saja kelemahannya terletak pada kuatnya garis kebijakan dan kemauan partai politik atau fraksi dari anggota dewan berasal dibandingkan dengan menyuarakan kepentingan rakyat atau konstituen yang diwakili, jika dua kepentingan tersebut berseberangan maka kepentingan rakyat yang dikorbankan, padahal rakyat yang menentukan keberadaan anggota DPRD melalui pemilihan umum, dalam rangka mengembangkan kapasitas DPRD agar dapat melaksanakan tugas dan fungsinya dengan optimal, termasuk pelaksanaan fungsi pengawasan, harus dibangun dalam suasana tata pemerintahan yang demokratis. Suasana tersebut dapat terwujud, jika semua penyelenggara pemerintahan daerah tanggap terhadap aspirasi dan kepentingan seluruh warga, serta komitmen untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang

³⁹ *Op Cit*, Supriyadi, h. 233

bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme serta bentuk pelanggaran lainnya. Untuk menuju terciptanya pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud DPRD harus mampu menjaga akuntabilitas dan transparansi serta pelibatan pihak lain (seperti media massa, masyarakat sipil) dalam membantu mengarahkan pembahasan dan pengkajian pada tema-tema yang relevan dengan kebutuhan dan kondisi masyarakat dan daerah.

DPRD memiliki posisi penting dalam melakukan pengawasan untuk mencegah terjadinya penyalagunaan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah termasuk korupsi di daerah. Menurut Adi Efendi Saputra, bahwa sebenarnya Undang-Undang tentang pemerintahan daerah memberi kesempatan yang cukup luas dan besar kepada DPRD untuk melaksanakan fungsi pengendalian dan pengawasan atas jalannya roda pemerintahan daerah. Namun dalam prakteknya fungsi yang sangat vital ini tidak dilaksanakan secara sempurna dan memuaskan atau dengan kata lain fungsi pengawasan ini hanya dilakukan setengah-setengah.⁴⁰ Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD merupakan bentuk peran DPRD sebagai *public services* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga pemerintah daerah sebagai pelaksana kebijakan pemerintahan di daerah terhindar dari berbagai penyimpangan dan penyelewengan, bahkan dari hasil pengawasan DPRD akan diambil tindakan penyempurnaan atau perbaikan pelaksanaan kebijakan tersebut, sehingga menghindari berbagai kesalahan administratif dalam tata laksana birokrasi pemerintahan daerah. Adanya pengawasan DPRD akan memberikan perlindungan yang cukup efektif terhadap eksekutif dalam menjalankan tata laksana birokrasi pemerintahan secara optimal,⁴¹ dengan demikian untuk meningkatkan kinerja DPRD dalam melaksanakan pengawasan maupun fungsi lainnya harus dilakukan berbagai upaya untuk mendukung kinerja DPRD baik alat kelengkapan dan struktur pendukungnya, karena DPRD memiliki posisi penting dalam melakukan pengawasan untuk mencegah terjadinya penyalagunaan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah termasuk korupsi di daerah.

4. Kesimpulan

Pengawasan dimaksud menjadi sarana dalam menciptakan *check and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, namun pengawasan tidak boleh mengakibatkan pengurangan atau penggerogotan terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam dasar-dasar yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, sehingga tidak terjadi kesewenang-wenangan. Jika DPRD melaksanakan pengawasan secara efektif, akan berdampak pada optimal kinerja pemerintah daerah termasuk memberantas praktek korupsi, kolusi dan nepotisme. Bentuk pengawasan DPRD Dalam Mencegah Korupsi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah bukan saja dalam bentuk pengawasan politis, melainkan juga diberikan peranan kepada DPRD untuk melakukan pengawasan teknis selayak pengawasan yang dilakukan dalam instansi internal. Pengawasan yang efektif oleh DPRD menjadi faktor yang menentukan keberhasilan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan

⁴⁰ Adi Efendi Saputra, 2012, Implikasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Terhadap Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Kepada Walikota (Studi di DPRD Kota Malang), Universitas Widyagama Malang, h. 13.

⁴¹ Hariande L. Bintang dan Ahmad Jamaan, "Pengawasan DPRD Terhadap Pelaksanaan Perda," *Jurnal Demokrasi & Otonomi Daerah*, 11, no 1, Juni 2013, h. 57.

pemerintahan dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat termasuk mencegah korupsi di daerah.

Referensi

- Adi Efendi Saputra, *Implikasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Terhadap Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Kepada Walikota (Studi di DPRD Kota Malang)*, Universitas Widyagama Malang, 2012.
- Agussalim Andi Gadjong, *Permerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007.
- Andi Fahmi, Berliandra Saputra, Jefri Wiradiputra, Yuli Susanti, dan Zahid Abidin, *Pemberantasan Korupsi di Denmark*, Sekolah Tinggi Akuntansi Negara, Jakarta, 2007.
- Armawayati, *Revitalisasi Fungsi Pengawasan dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah yang Bersih dan Berwibawa*, 2012.
- A. Hamid S Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, suatu studi analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu pelita I – pelita IV*, Disertasi, Universitas Indonesia, 1990.
- B. N. Marbun, *DPRD : Pertmubuhan dan Cara Kerjanya*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2006.
- Dellyana, *Konsep Penegakan Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1988.
- Fethi Ben Jomaa dari Chandra Muzaffar, *New Straits Time*, 23 Mei 1998.
- Hariande L. Bintang dan Ahmad Jamaan, "Pengawasan DPRD Terhadap Pelaksanaan Perda," *Jurnal Demokrasi & Otonomi Daerah*, Volume 11, Nomor 1, Juni 2013.
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1973.
- Jimly Asshiddiqie, 2006. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Edisi Revisi Cetakan Pertama*, Konstitusi Press, Jakarta
- Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Mahathir Mohamad, *The Challenge*, Kuala Lumpur: Pelanduk Publication Sdn. Bhd, 1986.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2016.
- Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Atas Sikap Hukum Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992.
- Soerjono Seokanto, *Penagakan Hukum*, Binacipta, Jakarta, 1983.
- Soewarno Handyaningrat, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*, Jakarta, Gunung Agung, 2007.
- Supriyadi, *Peran Dprd Dalam Pencegahan Korupsi Kolusi Dan Nepotisme Di Daerah*, *Jurnal Cakrawala Hukum*, 6, no.2 Desember 2015.
- Tahir Azhari, *Negara Hukum Indonesia, Analisi Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1995.
- Untung Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Pustaka Setiap, Jakarta, 2015.

Wawan Ichwanuddin, 2014, *Pengawasan DPR Era Reformasi: Realitas Hak Interpelasi, Angket, Dan Menyatakan Pendapat*, LIPI Press, Jakarta, 2010.