

PERAN DPRD DALAM PENCEGAHAN KORUPSI KOLUSI DAN NEPOTISME DI DAERAH

Supriyadi

Fakultas Hukum Universitas Merdeka Malang

ABSTRACT

As normatively stated in law regulation, in which existence of The Regional Representatives Council (DPRD) has main function to runs legislation function, budgeting function and supervision function. Among those three functions, supervision function is actually hold important and strategic in order to create clean and transparent government to bring society welfare. Those function can be played by The Regional Representatives Council through reposition its function in parallel with issues rise in society such as corruption, collusion and nepotism. Surely that is not an easy one, since it is needed political commitment to maintain good ethic and good act, the will from all of Representative member and Political Party which placed their representative in The Regional Representatives Council to change and build good image and prove to the public as representative institution that clean, open, especially related with fund and budget, organized value system through consistency of job and function, system running that support internal supervision, faction support to freedom of action of the member without blocked by political part policy that not pro-people, also reward giving for the representative member who deserve. By looking on those factors, the functions of The Regional Representatives Council especially supervision function will effectively take part in prevent corruption, collusion and nepotism.

Keywords: *Supervision Function, The Regional Representatives Council, Corruption, Collusion and Nepotism.*

ABSTRAK

Sebagaimana ditentukan secara normatif dalam peraturan perundang-undangan, bahwa keberadaan DPRD mempunyai fungsi utama untuk menjalankan kegiatan pembentukan peraturan daerah (fungsi legislasi), pembahasan anggaran (fungsi anggaran), dan pelaksanaan fungsi pengawasan. Diantara ketiga fungsi tersebut, fungsi pengawasan sebenarnya memegang peranan yang penting dan strategis dalam rangka menciptakan pemerintahan yang bersih dan transparan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Peran tersebut bisa dimainkan oleh DPRD dengan mereposisi fungsinya sejalan dengan isu yang berkembang di masyarakat seperti pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Tentu peran tersebut bukanlah hal yang gampang, karena membutuhkan komitmen politik untuk menegakkan etika dan perilaku terpuji, adanya kemauan dari seluruh anggota dewan dan partai politik yang menempatkan perwakilannya di DPRD untuk mengubah dan membangun citra baiknya serta membuktikan diri kepada publik sebagai lembaga perwakilan yang bersih, terbuka terutama yang terkait dengan sumber dana dan anggaran, adanya sistem nilai yang terlembagakan melalui konsistensi pelaksanaan tugas dan fungsinya, berjalannya sistem pendukung pengawasan internal, adanya dukungan fraksi terhadap keleluasaan kepada anggotanya tanpa harus terhalang dengan kebijakan partai yang tidak pro rakyat, serta pemberian penghargaan yang pantas kepada anggota dewan. Dengan memperhatikan faktor-faktor tersebut, maka fungsi dewan terutama fungsi pengawasan akan menjadi efektif ikut berperan mencegah terjadinya KKN.

Kata Kunci: *Fungsi Pengawasan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Korupsi, Kolusi, Nepotisme.*

Peran DPRD dalam Pencegahan Korupsi Kolusi dan Nepotisme di Daerah

Supriyadi

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan status DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah dan merupakan salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dalam penjelasan umum Undang-Undang tersebut, kedudukan DPRD ditempatkan setara dan bersifat kemitraan dengan kepala daerah. Yang dimaksud setara adalah antara DPRD dan kepala daerah memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, tidak ada yang lebih tinggi atau sebaliknya, lebih rendah diantara keduanya.

Sebelumnya, Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah (Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999) memberikan status DPRD sebagai badan legislatif daerah. Dalam penjelasannya tidak memberikan informasi lebih jauh tentang lembaga ini. Sebutan DPRD sebagai badan legislatif daerah juga menjadi pemahaman sebagian di kalangan masyarakat.

Yang menarik dari status DPRD di atas adalah di satu sisi ditempatkan sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah dan di sisi lain sebagai badan legislatif daerah. Pemberian status tersebut apakah hanya perbedaan istilah dan penyebutan saja yang tidak mempunyai perbedaan makna atau memang memiliki konsekuensi tertentu?

Dalam kedudukannya sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah, DPRD ditugaskan untuk memperjuangkan aspirasi rakyat dalam rangka mewujudkan nilai-nilai demokrasi, keadilan dan kesejahteraan rakyat.

Dari beberapa rujukan di atas, dapatlah disimpulkan bahwa lembaga perwakilan rakyat daerah, lebih menekankan pada hubungan antara badan yang mewakili kepentingan rakyat di satu pihak dan rakyat yang terwakili di pihak lain. Di samping itu, proses kehadiran lembaga tersebut, pengisian anggota-anggotanya dilakukan melalui pemilihan bukan lewat pengangkatan.

Sementara badan atau lembaga legislatif terkait dengan fungsi legislasi, 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* (Hans Kelsen, 1973: 257). Dalam doktrin pemisahan kekuasaan yang diikuti sebagian besar negara demokrasi dan monarki konstitusional melalui konstitusinya, *the creation of general norms* (A. Hamid S. Attamimi, 1990: 316), *belongs to the legislative body* (Hans Kelsen, 1973: 257).

Dengan penamaan yang berbeda, Jimly Asshiddiqie (Jimly Asshiddiqie I, 2006: 31-36) 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 peranannya 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 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*" (George B. Galloway, dalam Jimly Asshiddiqie I, 2006: 45).

Dari pendapat seperti yang dipaparkan tersebut di atas, dapatlah disimpulkan bahwa badan legislatif daerah, lebih menekankan pada tugas dan fungsi yang menjadi kewenangannya, yaitu: pembentuk peraturan daerah baik untuk substansi APBD (fungsi anggaran) maupun di luar APBD (fungsi legislasi) selain fungsi pengawasan.

Organ Negara Atau Lembaga Negara

Dalam konteks politik, DPRD dapat dikatakan sebagai perantara politik /*political intermediary* (I Ketut Putra Irawan dalam Agung Djojosoekarto, et.al. (I), 2004: 37), 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 (Jimly Asshiddiqie II, 2006: 50), bahkan 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 (Jimly Asshiddiqie II, 2006: 57). Namun demikian, untuk memberikan pemahaman yang utuh, Jimly Asshiddiqie (Jimly Asshiddiqie II, 2006: 63) 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 “hirearki” (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, bestuuzorg*) seperti: Presiden dan Wapres yang merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan - sementara TNI, POLRI, Menteri Negara meskipun disebut dalam UUD 1945 tidak bisa disejajarkan dengan Presiden dan Wakil Presiden (Jimly Asshiddiqie II, 2006: 68);
- (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.

Peran DPRD dalam Pencegahan Korupsi Kolusi dan Nepotisme di Daerah

Supriyadi

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.

Pada umumnya ketika pembahasan menyangkut kekuasaan atau kewenangan dalam negara atau organisasi pemerintahan, selalu mengkaitkan dengan Trias Politika yang disampaikan Montesquieu dengan menggolongkan ke dalam kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisiil, termasuk pembicaraan yang berkenaan dengan kewenangan di dalam

organisasi pemerintahan daerah. Namun, apakah DPRD dapat ditempatkan sebagai lembaga legislatif yang mempunyai tugas membentuk atau membuat peraturan (daerah) yang lazim dipahami oleh masyarakat kebanyakan? Dalam konteks ini, perlu diperhatikan rumusan pasal 18 ayat (6) UUD 1945 bahwa “pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Sementara yang disebut pemerintahan daerah di dalamnya meliputi kepala daerah dan DPRD, sehingga kewenangan untuk membentuk atau membuat peraturan daerah sebagai perwujudan fungsi legislatif merupakan kewenangan dua lembaga, yaitu kewenangan kepala daerah dan DPRD yang tidak bisa dilakukan oleh salah satu pihak.

Dengan demikian, status DPRD lebih tepat ditempatkan sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yang mempunyai fungsi legislasi (pembuatan peraturan daerah bersama-sama dengan kepala daerah), fungsi penganggaran (*budget*), dan fungsi pengawasan. Oleh karena itu, di antara ketiga fungsi tersebut, DPRD seharusnya menitikberatkan pada pelaksanaan fungsi pengawasan yang di dalamnya mencakup fungsi sebagai pengendali proses pembentukan peraturan daerah daripada mengutamakan perannya sebagai inisiator.

Namun, bukan berarti DPRD melepaskan hak inisiatifnya untuk menyiapkan rancangan peraturan daerah. Hak tersebut tetap harus menjadi komitmennya terutama untuk masalah-masalah yang dianggap penting dan mendesak untuk kepentingan rakyat yang diwakilinya.

Peranan DPRD dalam Pencegahan KKN di Daerah

Diantara ketiga fungsi DPRD, fungsi pengawasan pada masa yang akan datang harus memperoleh perhatian sesuai dengan kapasitas kelembagaannya yang dapat mengambil peran dan mere-

posisi fungsinya sejalan dengan isu yang berkembang di masyarakat seperti pemberantasan KKN. Hal tersebut lebih mudah diwujudkan, apabila:

- 1) ada komitmen politik untuk menegakkan etika dan perilaku terpuji;
- 2) memanfaatkan peluang dengan membuktikan kepada konstituen sebagai lembaga perwakilan/ lembaga publik yang bersih;
- 3) mampu menjangkau atau mengakses informasi yang lengkap dari berbagai lembaga pemerintah maupun non pemerintah;
- 4) mencari dan memperoleh dukungan dari masyarakat dan berbagai lembaga masyarakat dengan cara berbagi informasi kepada publik;
- 5) melibatkan masyarakat dalam penyusunan agenda pengawasan;
- 6) terbuka terutama yang terkait dengan sumber dana dan anggaran.

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;
- c. adanya sistem nilai yang terlembagakan (*institutionalized value system*) melalui konsistensi

- 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).

Selain hal-hal yang perlu diperhatikan di atas, penataan melalui tata tertib DPRD juga tidak bisa diabaikan, yaitu mendorong adanya gagasan alternatif dengan cara fraksi harus memberikan keleluasaan kepada anggotanya untuk bebas berpendapat. Ada sinyalemen, selama ini anggota Dewan terikat dengan aturan fraksi. Sementara itu, sejumlah fraksi masih terlihat tidak demokratis, yang lebih menonjolkan pemikiran segelintir pimpinan partai politik.

Peranan DPRD dengan Paradigma Lama

Sebagaimana diketahui bahwa fungsi DPRD yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan meliputi fungsi legislasi, penganggaran, dan pengawasan yang kesemuanya itu merupakan pengejawantahan dari fungsi perwakilan. Namun dalam kondisi riil, fungsi perwakilan ini lebih me-

nonjalkan perwakilan partai politik yang mengantarkan mereka sebagai anggota dewan dibandingkan dengan sebagai wakil rakyat yang seharusnya dapat mengagregasikan seluruh kepentingan rakyat dalam produk-produk DPRD maupun melalui forum tatap muka dengan pemerintah. Inilah yang seringkali menandai perbedaaan kerangka berpikir anggota DPRD dengan masyarakat umum maupun konstituennya (Rudolf Hauter dalam Norbert Eschborn, et.al., 2004: 77).

Melalui forum tatap muka dengan pemerintah, DPRD bisa menampilkan lembaga tersebut sebagai wakil rakyat yang 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 anggota dewan menyuarakan konstituen yang diwakili, jika dua kepentingan tersebut berseberangan. Hal ini yang membedakan dengan kondisi di Amerika Serikat yang menempatkan rakyat benar-benar sebagai raja di hadapan anggota dewan yang mewakili kepentingan rakyat di distriknya, sehingga 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 (Budiman Taburedjo, 2007: 1-7).

Dengan pelaksanaan pemilihan umum langsung yang bisa memilih calon anggota dewan, maka perilaku DPRD dan paradigma politik dalam menyikapi dan merespon aspirasi masyarakat perlu diubah, dengan mempertimbangkan kepentingan dan preferensi konstituennya serta menempatkan rakyat sebagai pelaku yang ikut mengawal penyelenggaraan pemerintahan daerah secara efektif. Masalah yang kadang terjadi adalah meskipun dalam berbagai kesempatan mereka (DPRD dan juga lembaga pemerintahan daerah lainnya) menyatakan memahami aspirasi masyarakat, tetapi dalam pelaksanaannya terkadang hal tersebut ber-

tentangan dengan logika publik. Bahkan kadang masyarakat tidak sepaham dengan pola berfikir politisi, sehingga tidak jarang DPRD kurang memberikan ruang yang memadai bagi partisipasi publik (Rudolf Hauter dalam Norbert Eschborn, et.al., 2004: 73).

Kedudukan DPRD setelah memasuki era reformasi memiliki posisi yang semakin strategis yang diharapkan mampu menciptakan kondisi politik, sosial dan hukum yang bisa memperbaiki berbagai kesalahan dan kelemahan masa lalu. Namun, 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.

Kapasitas DPRD dalam menjalankan tugas dan fungsinya, termasuk fungsi pengawasan juga tidak bisa dilepaskan dari sistem pemilu yang digunakan untuk merekrut calon anggota dewan menjadi anggota dewan. Beberapa faktor bisa berkorelasi terhadap mutu anggota dewan yang pada akhirnya mempengaruhi kinerja kelembagaan dewan, yaitu: pertama, pengenalan pemilih atas kapasitas keparlemenan dari para calon wakil yang nama dan fotonya tercantum dalam kertas suara. Pengenalan terhadap ketokohan saja dinilai tidak cukup, sebab tokoh yang terkenal tidak menjamin memiliki kapasitas kerja sesuai dengan yang diharapkan oleh pemilih dan pemerintah daerah sebagai mitra kerjanya.

Kedua, pemenuhan berbagai daya dukung bagi DPRD. Betapa pun baiknya mutu perseorangan dari anggota DPRD yang dipilih, jika mereka tidak mendapatkan fasilitas yang memadai untuk menjalankan fungsi dan tugasnya, maka DPRD dengan seluruh alat kelengkapan dan struktur pendukungnya tidak akan mempunyai kapasitas dan kinerja yang optimal. Ketiga, kesiapan para pelaku tata pemerintahan lainnya dalam proses politik atau penyelenggaraan pemerintahan daerah. sekalipun anggota DPRD dipilih secara langsung dan menghasilkan anggota yang lebih bermutu, tetapi masyarakat sipil dan publik tidak mendesak agenda-agenda daerah secara terstruktur dan sistematis, maka DPRD tidak akan mempunyai tantangan yang berarti.

KKN sebagai Tantangan Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan

Tugas utama sekaligus fungsi DPRD sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan meliputi tiga hal, yaitu: pertama, fungsi legislasi atau pembuatan peraturan (*legislation*), dalam hal ini adalah peraturan daerah; kedua adalah fungsi penganggaran (*budgetary*) atau penyusunan dan penetapan APBD; dan ketiga fungsi pengawasan terutama terhadap pelaksanaan berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijakan di daerah.

Dua fungsi DPRD, legislasi dan penganggaran merupakan pelaksanaan dari fungsi pembuatan kebijakan publik. Sedangkan fungsi pengawasan justru sangat substansial. Lingkup fungsi pengawasan DPRD ini harus dimaknai dalam pengertian yang lebih luas tidak sekedar evaluasi terhadap kinerja pemerintah daerah dalam mengimplementasikan berbagai kebijakan publik. DPRD juga harus mengawasi berbagai kebijakan publik yang dilaksanakan oleh pelaku tata pemerintahan lain, yaitu masyarakat dan sektor swasta.

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 (KKN), 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.

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.

Kolaborasi Berdasarkan Kekuatan Politik

Dari sebuah hasil penelitian ditemukan bahwa kolaborasi antara pemerintah daerah dan DPRD dapat memandulkan kekritisannya dan kemauan keras DPRD dalam pelaksanaan fungsi pengawasan. Dari temuan tersebut diungkapkan bahwa lembaga-lembaga masyarakat sipil telah melemparkan issue-issue penting kepada DPRD, tetapi tidak mendapatkan tindak lanjut yang berarti, karena

kuatnya kolaborasi kedua elemen penyelenggara pemerintahan daerah tersebut, sehingga apapun yang diinputkan ke DPRD tidak mendapatkan perhatian sebagaimana yang diharapkan oleh masyarakat. Masyarakat berharap perbaikan kondisi semacam ini seharusnya juga dilakukan oleh partai politik, namun dalam kenyataannya juga tidak terjadi. Sikap yang paralel ini dikarenakan kebanyakan anggota DPRD merupakan pimpinan partai, sehingga mereka pun dapat mengendalikan sikap partai dalam berbagai isu penting (Agus Dwiyanto, et. al., 2003: 110).

Ada sinyalemen bahwa pandangan dari masyarakat sipil kurang diperhatikan oleh DPRD maupun oleh pemerintah daerah. Keadaan semacam ini disebabkan, kedua lembaga tersebut mempunyai saling pengertian, karena kepentingan masing-masing lembaga terlindungi satu terhadap yang lain, sehingga terkadang berbagai informasi publik yang disampaikan oleh media massa terlihat tidak mendapatkan tindak lanjut, sehingga masyarakat sipil cenderung pasif. Dengan kata lain, mekanisme umpan balik dan pengawasan terhadap lembaga pemerintahan tidak dapat terlaksana secara efektif.

Sementara masukan melalui dengar pendapat dan demonstrasi yang sering dilakukan di DPRD dirasakan masih belum efektif, tetapi agar masukan seperti ini mudah ditindaklanjuti, lembaga-lembaga masyarakat sipil dan media massa perlu dibekali dengan kemampuan untuk merumuskan rekomendasi kebijakan. Masukan seperti ini harus sesuai dengan sasaran perubahan atau perbaikan yang diinginkan oleh lembaga-lembaga yang memberikan umpan balik kepada DPRD.

Agar masukan bagi DPRD berdayaguna, ada dua aspek sosialisasi keparlemen yang perlu diperhatikan, yaitu: jenis dan jangkauan pelayanan informasi bagi masyarakat, serta tingkat respon masyarakat terhadap pelayanan informasi DPRD. Di samping itu, ketersediaan data dan informasi yang sama diperlukan agar semua pelaku tata

pemerintahan berbicara dan bertindak atas dasar realitas yang sama. Data dan informasi dari DPRD juga dapat bersumber dari tindak lanjut pengaduan masyarakat ke DPRD. Hal ini sejalan dengan tugas DPRD yang tertuang dalam tata tertib bahwa DPRD harus memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya.

Upaya Peningkatan Peranan DPRD

Membangun citra DPRD secara internal dengan menerapkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik merupakan salah satu upaya agar pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan bisa menjadi efektif, jika tidak di samping diragukan keefektifan hasil pengawasannya justru DPRD akan menuai kritik dari berbagai kalangan. Selain perlunya dilakukan pembenahan ke dalam tubuh DPRD, ke luar juga perlu dibangun jaringan dengan berbagai pihak.

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 (*democratic governance*). Suasana tersebut dapat terwujud, jika semua penyelenggara pemerintahan daerah tanggap terhadap aspirasi dan kepentingan seluruh warga, serta komitmen untuk mewujudkan desentralisasi secara konsisten berdasarkan konstitusi dengan melibatkan warga masyarakat yang lebih besar. Untuk menuju terciptanya pemerintahan yang demokratis perlu dipersiapkan kondisi politik, ekonomi dan sosial yang harus dipenuhi.

Oleh karena itu, pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD harus mampu menjaga:

- Akuntabilitas dan transparansi dari para pembentuk dan pelaksana keputusan atau kebijakan;
- Keterjangkauan dan kesetaraan hukum, tanpa harus mengintervensi melalui kewenangan yang dimiliki;

- Penghapusan diskriminasi gender dan minoritas;
- Pengembangan perdamaian dan harmonisasi sosial.

Untuk mewujudkan kondisi tersebut di atas, pelibatan pihak lain (seperti media massa, masyarakat sipil) harus dibawa pada pemenuhan hak-hak ekonomi dasar warga dengan mengarahkan pembahasan dan pengkajian pada tema-tema yang relevan dan mudah untuk diikuti.

Yang perlu diperhatikan terhadap prasyarat ekonomi bagi terciptanya pemerintahan demokratis adalah: pertama, ketercukupan sumberdaya atau anggaran untuk bidang-bidang prioritas sosial. Aspek ini penting untuk memberdayakan ekonomi warga masyarakat, tanpa kekuatan ekonomi, warga tidak akan mampu berpartisipasi secara riil dalam berbagai proses politik, termasuk di DPRD atau dalam pembentukan kebijakan. Kurangnya respon masyarakat dalam proses politik, bisa terjadi karena berbagai faktor, antara lain: tidak cukup waktu, karena lebih berkonsentrasi pada pekerjaannya untuk pemenuhan kebutuhan sehari-hari, baru mengenal kehidupan politik seiring dengan suasana demokratisasi dan keterbukaan, serta terdapat kelompok yang apatis terhadap sistem yang sedang berjalan.

Pada dasarnya lingkup pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah meliputi seluruh aspek dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mencakup seluruh muatan otonomi daerah dan tugas pembantuan yang dibebankan kepada daerah. Dengan cakupan wewenang yang begitu luas tersebut, maka perlu sejak dini dibangun kesadaran di kalangan penyelenggara pemerintahan daerah bahwa pelaksanaan wewenang menjalankan otonomi daerah dan tugas pembantuan rentan (*vulnerable*) terhadap peluang terjadinya praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). DPRD dituntut untuk mengatasi KKN mulai dari dalam lingkungannya sendiri, karena korupsi birokrasi akan sangat sulit dikurangi apalagi diberantas, apabila lembaga dan pimpinan politik sendiri korup.

Dalam pelaksanaan fungsi pengawasan, se-tidak-tidaknya ada dua pihak yang terlibat, yaitu: pihak yang mengawasi dan pihak yang diawasi. Karena tujuan pengawasan salah satunya adalah ingin “mencegah” dan meluruskan terjadinya penyimpangan dari rencana kegiatan yang telah ditetapkan, maka keberhasilan pelaksanaan pengawasan juga akan ditentukan oleh kedua belah pihak tersebut. Beberapa hal perlu mendapatkan perhatian jika pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPRD tidak ingin mengalami hambatan, yakni:

- a) Pemahaman terhadap batasan/substansi dan ruang lingkup fungsi pengawasan (I ketut Putra Irawan dalam Agung Djojosoekarto, et.al. (I), 2004 13). Pemahaman ini harus ketemu antara apa yang dipersepsikan pihak DPRD dan pemerintah daerah atau kepala daerah, sebab jika tidak ada pemahaman yang sama terhadap substansi, ruang lingkup dan tujuan fungsi pengawasan, maka akan memunculkan keengganan, ketidakseriusan DPRD untuk melakukan fungsi pengawasan, sementara di pihak yang diawasi akan muncul perasaan terancam atas kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh DPRD.
- b) Peningkatan sumberdaya untuk menjalankan fungsi pengawasan (Haryadi, 2003: 145). Masalah sumberdaya bisa menyangkut kualitas anggota DPRD yang seharusnya membutuhkan pemahaman dan penguasaan materi yang cukup sebagai modal untuk melakukan pengawasan, sehingga anggota dewan cukup percaya diri ketika menjalankan fungsi pengawasan. Namun, dalam realitanya kondisi ini justru lebih banyak kebalikannya, sehingga di pihak lain yang menjadi sasaran untuk diawasi, seperti pemerintah daerah merasa pihak yang paling tahu, mengerti dan menguasai lingkup pekerjaan yang menjadi tugasnya. Belum lagi insentif yang mungkin menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi kinerja anggota dewan khususnya dalam menjalankan fungsi pengawasan. Jika insentif rendah, sementara

pekerjaan tersebut beresiko baik secara politik yang bisa jadi membahayakan posisi mereka dalam pemilihan umum pada periode berikutnya maupun secara ekonomi karena dianggap tidak ada “kerja sama” yang baik dengan pihak eksekutif, kondisi demikian bisa saja memicu lahirnya *deal-deal* politik tertentu yang dapat mengingkari tujuan pengawasan tersebut.

- c) Tersedianya jaringan pengawasan yang memadai. Membangun jaringan pengawasan perlu dilakukan oleh DPRD baik pada tataran pelaksanaan maupun sampai pada tindak lanjut dari hasil pengawasan. Jaringan pengawasan yang dilakukan saat pelaksanaan (seperti dengan kelompok masyarakat, LSM, perguruan tinggi, dll) akan memudahkan dan meningkatkan efektivitas fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD. Sedangkan jaringan pengawasan untuk menindaklanjuti hasil pengawasan (lembaga peradilan dan lembaga-lembaga lainnya) dilakukan untuk menghasilkan perbaikan agar sesuai dengan kegiatan yang seharusnya dilakukan dan agar tidak sia-sia belaka hasil pengawasan yang sudah dilakukan DPRD.
- d) Konsisten terhadap penegakan hukum. Terkait dengan jaringan pengawasan untuk menindaklanjuti hasil pengawasan, penegakan hukum menjadi sangat penting yang akan memberikan kontribusi terhadap efektivitas pelaksanaan fungsi pengawasan. Selama penegakan hukum belum bisa diandalkan, maka pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD tidak akan bisa berjalan secara optimal.

Penutup

DPRD sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah, selain kepala daerah, memegang peranan penting untuk menciptakan pemerintahan yang baik, bersih, dan transparan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat (Daerah). Peranan tersebut sangat mungkin dilakukan dengan pelaksanaan fungsi

yang dimiliki, pertama melalui fungsi pembentukan peraturan daerah sebagai fungsi legislasi dengan perencanaan dan penyusunan rencana perda yang mendorong keberpihakan kepada kepentingan masyarakat, apalagi dalam pelaksanaan pembangunan dan program kerja pemerintah daerah tidak mungkin dapat dilakukan tanpa merujuk pada rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) yang tertuang dalam peraturan daerah (perda). Fungsi legislasi ini kemudian diperjuangkan melalui fungsi anggaran untuk memperoleh dukungan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).

Diantara fungsi DPRD, fungsi ketiga yaitu fungsi pengawasan merupakan fungsi DPRD yang paling strategis sebagai sarana untuk mengontrol kinerja pemerintah daerah, khususnya kepala daerah dalam menjalankan pemerintahan daerah. Fungsi pengawasan DPRD ini sebagai fungsi yang paling feasible untuk dilakukan secara optimal oleh DPRD, karena tidak membutuhkan sumber daya yang rumit, hanya berbekalkan pada pijakan norma yang telah disusun dan disepakati bersama dengan kepala daerah dalam bentuk peraturan daerah, bagaimana dilaksanakan dan mengawasi bagaimana program kerja yang telah disusun dilaksanakan. Jika hal ini dapat dilaksanakan dengan konsisten dan taat asas serta taat norma, maka peluang untuk terjadinya korupsi, kolusi, dan nepotisme di Daerah akan bisa dihindari dan dicegah yang pada akhirnya semua sumber daya ada dan energi yang dikeluarkan dapat diarahkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat (Daerah).

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Edisi Revisi Cetakan Pertama, Konstitusi Press, Jakarta.
- _____. 2006. *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Cetakan Kedua, Konstitusi Press, Jakarta.

- 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.
- Djojosoekarto, Agung, et.al. 2004. *Akuntabilitas Publik dan Fungsi Pengawasan DPRD*, Cetakan Pertama, Sekretariat Nasional ADEKSI - Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta.
- Dwiyanto, Agus, et.al. 2003. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Eschborn, Norbert, et.al. 2004. *Indonesia Today, Problems and Perspectives, Politics and Society Five Years into Reformasi*, Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta.
- Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada. 2003. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Kelsen, Hans. 1973. *General Theory of Law and State*, Russell & Russell, New York.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.