

**FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PENGAWASAN
PELAYANAN PUBLIK DI KABUPATEN SITUBONDO****Khairil Anwar, Bambang Supriyono, Suryadi**

Program Magister Ilmu Administrasi Publik, Universitas Brawijaya, Jl. Veteran Malang

Email : a2novic@gmail.com

Abstract : *The function of supervision is the authority of the House of Assembly (DPRD) especially when it must do supervision over the implementation of local regulation and other rules, the usage of APBD, the policy making and performance of local government in organizing local development, and the execution of international cooperation in locality. Being main stakeholder in local public service, DPRD is expected to stimulate the improvement of public service quality. In reality, the mechanism to implement the function and task of supervision of DPRD over the government of Situbondo Regency is not systematic. One reason is that there is no legal base for technical guide of supervision system. The committees in DPRD of Situbondo have undergone the supervision over local government but their supervision is not focusing upon their performance on task field of the committee. The supervision by the committee is a merely routine, not touching the core of problem, and still away from giving concrete solution. The implementation of task and function of supervision in DPRD of Situbondo Regency over the government (Local Leader), therefore, must be supported by strong legal base, adequate fund to facilitate task and function implementation, and reliable facility, structure and infrastructure, as well as the sufficient backup from the secretariat of DPRD. Research method is qualitative. Analysis technique is Miles & Huberman's interactive analysis model.*

Keywords: *The Supervision Function of DPRD, Local Government, Public Service*

Abstrak : Fungsi Pengawasan merupakan kewenangan dewan untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan peraturan lainnya, pengawasan pelaksanaan APBD, mengawasi kebijakan dan kinerja pemerintah daerah dalam pelaksanaan pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah. Sebagai stakeholder utama dalam penyediaan pelayanan publik daerah, DPRD diharapkan mampu mendorong adanya peningkatan kualitas pelayanan publik. Pada kenyataannya mekanisme pelaksanaan tugas dan fungsi pengawasan DPRD terhadap pemerintah Daerah kabupaten Situbondo tidak dijalankan dengan sistematis. Salah satu penyebabnya adalah belum adanya dasar hukum yang memberikan panduan teknis sistem pengawasan. Sedangkan dari segi peran komisi di DPRD Situbondo dalam pelaksanaan pengawasan terhadap pemerintah daerah menunjukkan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh masing-masing komisi belum menampakkan kinerja yang fokus pada bidang kerja komisinya. Pengawasan yang dilakukan komisi-komisi masih terlihat sebagai rutinitas dan belum menyentuh inti persoalan dan memberikan solusi yang konkrit. Pelaksanaan tugas dan fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Situbondo terhadap Pemerintah (Kepala Daerah) harus di dukung oleh aspek hukum yang kuat, di dukung pendanaan yang cukup untuk melaksanakan tugas dan fungsinya, didukung fasilitas, sarana dan prasarana yang baik, didukung oleh tim sekretariat Dewan. Penggunaan metode penelitian kualitatif dipilih dengan model analisis interaktif Miles dan Huberman.

Kata Kunci: Fungsi Pengawasan DPRD, Pemerintah Daerah, Pelayanan Publik

PENDAHULUAN

Peran pengawasan dalam suatu pemerintah demokrasi, Finer, sebagaimana dalam (Denhardt & Denhardt, 2003:122) berpendapat, bahwa "*external controls were the best and only means of ensuring administrative accountability in a democracy*" (pengawasan-pengawasan eksternal adalah terbaik dan satu-satunya sarana menjamin akuntabilitas administratif dalam sebuah demokrasi). Sedangkan konsep pengawasan secara umum menurut Wikipedia dinyatakan: "*control is a foreseeing action whereas earlier concept of control was used only when errors were detected. Control in management means*

setting standards, measuring actual performance and taking corrective action. Thus, control comprises these three main activities” (pengawasan adalah suatu tindakan meramalkan lebih dini mengingat konsep pengawasan hanya digunakan ketika kesalahan-kesalahan dideteksi. Pengawasan dalam manajemen artinya tatacara standar, pengukuran kinerja aktual, dan mengambil tindakan perbaikan. Dengan demikian, pengawasan terdiri dari tiga kegiatan utama).

Fungsi Pengawasan adalah kewenangan dewan untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan peraturan lainnya, pengawasan pelaksanaan APBD, mengawasi kebijakan dan kinerja pemerintah daerah dalam pelaksanaan pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah. Adanya pelayanan publik yang berkualitas mempersyaratkan adanya kebijakan daerah yang progresif memihak masyarakat. Sebagai stakeholder utama dalam penyediaan pelayanan publik daerah, DPRD diharapkan mampu mendorong adanya peningkatan kualitas pelayanan publik. Sebagai pilar utama dalam Pemerintahan daerah, DPRD perlu lebih responsif dengan memperkuat fungsi pengawasan terhadap penyediaan pelayanan publik di daerah.

Wujud nyata pelaksanaan pengawasan DPRD terhadap pelayanan publik di Kabupaten Situbondo salah satunya terlihat dari diadakannya audiensi antara DPRD Kabupaten Situbondo dengan Asosiasi Pedagang Pasar Seluruh Indonesia (APPSI) Kabupaten Situbondo. Dimana APPSI Kabupaten Situbondo berpendapat bahwa adanya keluhan dari pedagang Pasar Tradisional yang ada di Pasar Panji Kecamatan Panji Kabupaten Situbondo sebagai akibat dari Relokasi (Pembangunan Pasar Panji). audiensi dilakukan antara Komisi II DPRD Dengan APPSI Kabupaten Situbondo terkait dengan tidak adanya tanggapan serius dari pihak DPKD Pemda Kabupaten Situbondo dan bahkan cenderung diabaikan. Untuk itu komisi II DPRD Kabupaten Situbondo sebagai bagian pengawasan untuk pelayanan publik, bersedia untuk melakukan audiensi dan mendengar keluhan serta aspirasi masyarakat Kabupaten Situbondo.

Disamping itu pula lemahnya instrument pengawasan DPRD Kabupaten Situbondo. salah satunya bisa dilihat dari regulasi peraturan daerah yang dilahirkan sejak 2009 khususnya yang terkait dengan pelayanan publik. Regulasi Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 8 tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan pada RSUD dr. Abdoer Rahem ternyata masih banyak aduan-aduan dari masyarakat terhadap pelayanan kesehatan dan persoalan tersebut kurang di tindak lanjuti oleh DPRD Situbondo khususnya Komisi IV yang membidangi diantaranya pelayanan kesehatan.

Penelitian ini menjadi penting bagi DPRD sebagai acuan dalam meningkatkan kualitas fungsi pengawasan terhadap pelayanan publik di daerah, terutama di Kabupaten Situbondo yang juga dapat mengangkat citra DPRD di mata publik. Ada beberapa kasus maupun kondisi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, dimana DPRD bisa berperan besar untuk meningkatkan responsivitas pelayanan publik, melalui fungsi pengawasan yang efektif.

Kedudukan DPRD Dalam Bingkai Otonomi Daerah

Kedudukan DPRD menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menimbulkan keraguan banyak pihak tentang efektifitas pelaksanaan fungsi-fungsi DPRD. Hal ini, antara lain sebagaimana disinyalir oleh (Utomo, 2007:161). Bahwa kedudukan, peran dan fungsi DPRD berdasar Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang tidak sekuat lagi sebagaimana Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, sehingga menumbuhkan suasana pemikiran adanya resentralisasi; bukankah hal ini menunjukkan keinginannya ditekankannya *the process of political interaction dari pada practical administration* yang lebih mengarah kepada efisiensi dan efektivitas?

Hubungan DPRD dan Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Daerah

Hubungan antara DPRD dengan pemerintah daerah dalam otonomi daerah sebetulnya tidak sulit untuk dipahami, karena dengan memperhatikan fungsi-fungsi DPRD saja sudah ditemukan pola hubungan yang terbangun itu. Apalagi kalau dilihat dari sudut yang lebih politis dan ideologis, yakni DPRD sebagai representasi rakyat dan pemerintah daerah yang melaksanakan tugas pelayanan publik, maka hubungan antara kedua institusi ini menjadi sebuah keharusan dalam Negara demokrasi, disamping sebagai deskripsi akan sistem penyelenggaraan pemerintah daerah.

Apabila dilihat dari proses pembentukan pemerintahan, maka antara DPRD dengan Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) memiliki kedudukan yang seimbang karena menurut (Muluk, 2009:205) sama-sama dipilih (*selected*) secara langsung oleh masyarakat melalui pemilihan umum yang demokratis dan terbuka bagi partai politik, sedangkan perangkat daerah merupakan birokrasi daerah otonom yang proses pengisiannya atas dasar pengangkatan (*appointed*) dan tertutup bagi partai politik. Dalam hal perangkat daerah ini (Muluk, 2009:209) lebih lanjut menjelaskan, bahwa” perangkat daerah ini terdiri dari Sekretariat Daerah, Dinas Daerah dan lembaga teknis daerah lainnya sesuai kebutuhan daerah. Lembaga teknis ini bisa berupa badan, kantor, kecamatan, kelurahan, dan lain-lain sebagainya”. Dengan demikian lebih lanjut (Muluk, 2009:206), berpendapat, bahwa “dengan adanya UU 23 tahun 2004 pendudukan kekuasaan bergeser kembali menjauh dari DPRD menuju keseimbangan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah”.

Dinamika hubungan antara DPRD dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pembangunan, pemerintah dan pelayanan publik di daerah dikelompokkan oleh Amal seperti yang dikutip (Widodo, 2001:108), terbagi dalam tiga pola hubungan yakni “dominasi eksekutif, dominasi Legislatif, dan hubungan yang seimbang” dan lebih lanjut dikatakannya dalam suatu sistem politik satu Negara ketiga pola hubungan tersebut tidak berjalan dengan tetap”. Pola hubungan yang ideal antara Legislatif dan Eksekutif adalah terjadi adanya keseimbangan antara kedua lembaga tersebut, namun hal itu akan sangat bergantung pada sistem politik yang dibangun. Semakin demokratis sistem politik itu maka hubungan antara DPRD dan pemerintah daerah akan semakin seimbang. Sebaliknya semakin tidak demokratis sistem politik suatu Negara maka yang tercipta dua kemungkinan yaitu dominatif Eksekutif yang menciptakan rezim otoriter dan dominative Legislatif yang menciptakan anarki politik.

Pelaksanaan Pengawasan DPRD

Harus diakui bahwa fungsi pengawasan merupakan fungsi terakhir yang ditempatkan oleh hampir setiap ahli dalam menggambarkan proses manajemen, tetapi tidak berarti bahwa pengawasan itu selalu dilakukan pada saat suatu kegiatan sudah berakhir (diselesaikan). Hal itu terjadi oleh karena pengawasan itu sendiri sebenarnya sudah berlangsung bersamaan dengan saat penyusunan rencana oleh perencana. Pada kenyataan dapat dilihat bahwa penyusunan dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah pada suatu daerah oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, katakanlah, tidak mungkin sekali dibuat langsung selesai. Perencanaan itu sendiri berlangsung dalam suatu kurun waktu yang menyita waktu dan tenaga. Ketika tim selesai membuat dokumen rancangan rencana, maka dokumen rancangan rencana itu terlebih dahulu diplenokan secara internal untuk mendapat masukan-masukan dari peserta yang sifatnya terbatas. Dengan mempertimbangkan masukan-masukan yang diperoleh dari hasil pleno terbatas tersebut selanjutnya digunakan untuk menyempurnakan dokumen rancangan rencana itu. Setelah dianggap mendekati yang di idealkan, dokumen rancangan selanjutnya diseminarkan melalui suatu forum yang biasanya disebut forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah (MUSRENBANGDA) dengan mengundang berbagai unsur dalam masyarakat sebagai peserta dengan tujuan agar mereka dapat memberikan masukan yang lebih banyak lagi. Berdasarkan masukan dari forum inilah dokumen rancangan rencana mulai

dilakukan finalisasinya. Dokumen tersebut dinyatakan betul-betul sudah final setelah disahkan baik melalui suatu peraturan daerah (PERDA) maupun melalui suatu Keputusan Bupati. Hal ini berarti pengawasan dipahami sebagai suatu pertanggungjawaban moral dan politik anggota DPRD terhadap publik yang menjadi konstituennya itu mengingat keberadaan anggota DPRD sebagai wakil rakyat setelah mendapat legitimasi oleh rakyat melalui pemilihan umum, walaupun secara prosedural proses pencalonannya dilakukan oleh partai politik.

Kedudukan, Tugas, Fungsi dan Wewenang DPRD di Indonesia

Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berdasarkan UU No. 32 tahun 2004 mengalami peningkatan posisi yang strategis sebagai lembaga penampung, penyalur sekaligus representasi aspirasi masyarakat di daerah. Sedangkan dalam kedudukan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di daerah dapat ditemukan dalam pasal 342 Undang Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD yang menyebutkan bahwa: “DPRD kabupaten/Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten dan Kota. Masuknya DPRD dalam komposisi penyelenggara pemerintahan di daerah memberikan penjelasan bahwa dikotomi yang mengarah oposisi peran antara kepala daerah dan DPRD mulai dihindari.

Sedangkan dari segi Tugas dan fungsi, DPRD sejalan dengan tugas DPR di Pemerintah Pusat dalam era sekarang dianugrahi fungsi, tugas serta kewenangan yang penting dalam penyusunan peraturan bagi pelaksanaan dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Lebih lanjut, revitalisasi peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat dicermati dari UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mendapatkan kewenangan membuat Peraturan Daerah (Perda), Penyusunan anggaran dan pengawasan sebagaimana yang diamanahkan dalam Pasal 41: “DPRD Kabupaten/ Kota mempunyai fungsi: (1) Legislasi, (2). Anggaran, dan Pengawasan“.

Kewenangan DPRD

Kewenangan DPRD Berdasarkan UU Pasal 343 ayat 1 UU Nomor 27 Tahun 2009 (UU Susduk) menyatakan, DPRD Kabupaten dan Kota mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Ayat 2 menjelaskan, ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di kabupaten/kota. Berbicara tugas dan fungsi DPRD berarti membahas tentang apa yang hendak diimplementasikan DPRD dalam upaya mencapai tujuannya untuk memberikan pelayanan publik.

Pasal 344 ayat 1 UU No 27 Tahun 2009 menyatakan, tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota adalah, Membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota, Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota. Selain itu, melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota, mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian bupati/walikota dan/atau wakil bupati/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian.

Kemudian Hak DPRD Kabupaten/Kota diatur dalam pasal 349 ayat (1) UU No 27 Tahun 2009 DPRD kabupaten/kota yakni, Interpelasi, Angket dan Menyatakan pendapat. Pasal 350 UU No 27 Tahun 2009 menyatakan, Anggota DPRD kabupaten/kota mempunyai hak, Mengajukan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota, mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, memilih

dan dipilih, membela diri, imunitas, mengikuti orientasi dan pendalaman tugas, Protokoler serta keuangan dan administratif.

Hubungan Konsepsional Pengawasan DPRD dengan Pemerintah Daerah Dalam Pelayanan Publik

Bila dipahami dari sisi manajemen pemerintahan, maka daerah otonom yang memiliki otonom daerah merupakan sebuah wujud pendelegasian wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sumber daya negara dalam memudahkan pemberian pelayanan kepada masyarakat di daerah. Dengan demikian interaksi yang terjalin antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah baik dalam hubungan wilayah maupun dalam hubungan administrasi. Dalam konteks wilayah pemerintah daerah dimaknai sebagai organ-*self governing*, yaitu *council* dan *mayor* yang para pejabatnya dipilih melalui proses pemilihan umum dengan dibatasi oleh wilayah yurisdiksinya, sedangkan dalam konteks administrasi, pemerintah daerah didekati dari sisi fungsi, yakni melaksanakan tugas dan kewenangan pelayanan publik pada hal-hal tertentu yang dirncikan dan sisanya merupakan kewenangan pemerintah pusat - *local government*.

Oleh karena Otonomi Daerah itu pula, maka DPRD diberikan kewenangan, antara lain melakukan pengawasan terhadap Pemerintah Daerah (pasal; 41 UU 32/2004). Pengawasan ini dengan tujuan untuk menciptakan sebuah pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah yang dapat memuaskan publik yang membutuhkan jasa layanan sekaligus sebagai sebuah bentuk pertanggungjawaban moral-politik kepada masyarakat yang diwakilinya. Dengan demikian pengawasan ini dilaksanakan tidak hanya karena terjadi masalah dalam suatu kegiatan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, tetapi karena memang harus dilaksanakan. Begitu juga dengan Pemerintah Daerah yang harus tetap memberikan keterangan pertanggungjawaban atas semua tugas yang dijalankan itu kepada DPRD, karena ini merupakan amanat konstitusi (pasal 27 ayat 2 UU 32/2004).

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian deskriptif-kualitatif. Ciri-ciri pokok dari penelitian deskriptif adalah pertama; memusatkan perhatian pada masalah-masalah yang ada pada saat penelitian dilakukan (saat sekarang) atau masalah-masalah yang bersifat aktual. Kedua; menggambarkan fakta-fakta tentang masalah yang diselidiki sebagaimana adanya, diiringi dengan interpretasi yang kuat (Nawawi, 1998:64).

Dalam penelitian kualitatif, fokus penelitian menjadi cara pembatasan penelitian. Hal ini untuk menjaga agar fakta-fakta yang ingin diungkap begitu banyak, keingintahuan yang ingin dibuktikan, dan 'digoda' lagi dengan temuan lapangan yang mengunggah rasa penasaran peneliti untuk menggali lebih mendalam, sehingga apabila situasi ini tidak dibatasi dapat berakibat pada tidak fokusnya hasil yang ingin dicapai dari sebuah penelitian. Namun demikian (Satori dan Komariah, 2009:30) mengatakan, bahwa peneliti dapat membatasi kajiannya dengan menetapkan fokus studi sebagai batas penelitian, sehingga tidak menimbulkan kebingungan dalam memverifikasi, mereduksi dan menganalisis data.

Teknik Pengumpulan Data

Berkenaan dengan tujuan penelitian kualitatif diatas, maka pada prosedur sampling, yang terpenting adalah bagaimana menentukan informan (*key forman*) atau situasi sosial tertentu yang sarat informasi sesuai dengan kebutuhan penelitian. Sehingga yang menjadi key informan dalam penelitian ini adalah Ketua DPRD Kabupaten Situbondo yang selanjutnya berkembang berdasarkan informasi dari key informan yaitu: Anggota komisi dan fraksi (DPRD). Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)

pemerintah Kabupaten Situbondo, Wartawan, dan LSM sebagai pihak yang senantiasa mengikuti dan mengkritisi kebijakan dan kegiatan DPRD kabupaten Situbondo periode 2009-2014.

Dokumen yang menjadi data yang berkaitan dan menjawab fokus penelitian ini meliputi: (1) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo Nomor : Tahun 2012; (2) Draft Rencana Kerja (Renja); (3) Lampiran Keputusan DPRD Kabupaten Situbondo Tanggal, Nomor : 188.170/P/431.100/2012; (4) Situbondo Dalam Angka (GDA); (5) Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

DPRD Kabupaten pada prinsipnya memiliki 3 fungsi, yakni fungsi anggaran, fungsi legislasi dan fungsi pengawasan. Ketiga fungsi tersebut sesungguhnya tidak bisa dipisahkan begitu saja karena saling terkait. Misalnya dalam konteks penelitian ini, DPRD Situbondo setiap tahun anggaran tentu menjadi bagian penting dalam pengesahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Setelah anggaran disahkan, maka dibentuklah Peraturan Daerah tentang anggaran tersebut sehingga bisa segera dilaksanakan. Lalu untuk mengawal pelaksanaan anggaran agar sesuai dengan standar dan prosedur yang telah ditetapkan sehingga target pembangunan bisa tercapai, maka fungsi pengawasan menjadi penting, baik yang bersifat preventif maupun represif. Namun dalam konteks penelitian ini penekanannya lebih pada fungsi pengawasan. Sehingga tentu point-point yang ada lebih mengarah pada hal tersebut.

Bentuk Pelaksanaan Pengawasan Preventif

Pada prinsipnya pengawasan yang bersifat preventif dimaknai sebagai pengawasan yang bersifat pencegahan. Artinya proses pengawasan dilakukan sebelum sebuah program atau kebijakan diimplementasikan sebagai antisipasi atas kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi. Pada bagian inilah evaluasi program tahun yang lalu menjadi pertimbangan. Sesuai fungsinya, DPRD melakukan pengawasan preventif melalui “intervensi” dalam produk undang-undang, politik anggaran dan pengawasan itu sendiri.

Secara teoritis pengawasan preventif bisa dikategorikan sebagai penetapan standar sebagaimana disebut oleh (Griffin, 1997:607). Mengapa demikian? Sebagaimana diketahui bahwa penetapan standar bertujuan untuk mengarahkan sebuah implementasi kebijakan agar kelak hasil yang dicapai bisa sesuai dengan yang diharapkan, yakni kepuasan yang diberi layanan.

Pengawasan preventif oleh DPRD dalam konteks pelayanan publik di Kabupaten Situbondo salah satunya telah dilakukan dalam bentuk produk undang-undang yang terkait dengan mekanisme dan tata cara pelayanan publik yang mengacu pada Undang-undang nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik.

Sementara itu pengawasan represif bisa dikategorikan sebagai tindakan korektif yang bertujuan untuk mengevaluasi secara langsung maupun tidak langsung sebuah pelaksanaan layanan publik. Melalui tindakan korektif diharapkan agar proses pelaksanaan layanan publik yang semula dianggap kurang baik atau menyalahi aturan yang telah ditetapkan bisa menjadi lebih baik sehingga tidak merugikan salah satu pihak khususnya yang diberi layanan.

Bentuk Pelaksanaan Mekanisme Pengawasan Represif

Pengawasan represif jika merunut pada elemen dalam teori yang dikemukakan oleh Griffin biasa dilakukan sebelum atau setelah ada pengaduan dari penerima layanan. Bila dilakukan sebelum ada aduan, tindakan represif biasanya didasari oleh keinginan anggota DPRD untuk melakukan pengukuran kinerja atau membandingkannya dengan standar yang telah ditetapkan. Sedangkan pengawasan yang dilakukan setelah adanya aduan acapkali terjadi dibanyak daerah apabila terjadi ketidakpuasan yang berulang. Dalam konteks pelayanan di Rumah Sakit Umum Daerah Situbondo,

tindakan turun tangan langsung oleh anggota dewan seyogyanya tidak terjadi berulang kali. Meski bernilai positif, hal itu sesungguhnya mengindikasikan tidak adanya evaluasi yang efektif sehingga “membuka peluang” terjadinya kejadian yang serupa di waktu yang akan datang.

Melihat kondisi tersebut, upaya pemberian reward dan punishment bisa jadi patut dipertimbangkan sebagai bagian dari evaluasi dan pengawasan preventif di tahun yang akan datang. Meski pengawasan represif bisa dikategorikan sebagai pengawasan melekat, secara internal pengawasan ini tak bisa dipisahkan dengan pengawasan preventif yang lebih condong pada trilogi fungsi anggota DPRD. Untuk itu perlu kiranya dibentuk sistem yang lebih mendasar sehingga keduanya saling melengkapi.

Jika terbentuk dalam sistem yang kuat, fungsi pengawasan oleh DPRD terhadap pelaksanaan layanan publik akan lebih sering dibicarakan sisi preventifnya. Hal ini dikarenakan ketika layanan publik semakin membaik, tindakan-tindakan pengawasan represif secara otomatis akan semakin jarang dilakukan. Pemerintah (dalam hal ini DPRD) “hanya” perlu lebih kreatif dan jeli melihat setiap celah buruk pelayanan, lalu memasukkan setiap solusi yang mungkin bisa dilakukan sehingga bisa disebut menjadi bagian dari pengawasan preventif.

Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD di Kabupaten Situbondo

Menurut terminologi bahasa, pengawasan berarti mengontrol proses, cara, perbuatan mengontrol. Di dalam bahasa Inggris berasal dari kata *control* yang berarti pengawasan. Mengenai pengawasan dikenal dan dikembangkan dalam ilmu manajemen, pengawasan merupakan salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Di dalam hukum administrasi, pengawasan diartikan sebagai kegiatan mengawasi dalam arti melihat sesuatu dengan seksama, sehingga tidak ada kegiatan lain diluar itu. Pengawasan berbagai aktivitas yang telah digariskan dalam peraturan perundang-undangan maka dapat dilaksanakan secara baik dalam arti sesuai dengan apa yang dimaksud (Suriansyah Murhani, 2008:2).

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

Dalam penyelesaian suatu permasalahan di Pemerintah Daerah, DPRD dapat meminta pertanggungjawaban Bupati dan apabila pertanggungjawaban tidak dapat di terima, DPRD dapat mengusulkan pemberhentian Bupati. Berdasarkan dokumen dan hasil wawancara menunjukkan tindak lanjut hasil pengawasan belum banyak memberikan koreksi terhadap penyimpangan atau kesalahan yang terjadi.

Kesimpulan yang menunjukkan bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Situbondo belum menerapkan mekanisme pengawasan yang sistematis artinya walaupun dalam pengawasan yang di laksanakan tiap komisi terjadwal oleh sekretariat dewan namun tidak sebagian besar hasil pengawasan tidak di tindak lanjuti sesuai mekanisme di DPRD. Rapat dengar pendapat atau hearing, kunjungan kerja baik yang resmi ataupun sidak serta pengaduan masyarakat belum disusun dengan pola kegiatan yang sistematis, artinya langkah mana yang di dahulukan ketika menindak lanjuti temuan-temuan yang ada dari hasil pengawasan belum di atur secara tegas dan secara teknis.

Pelaksanaan Fungsi DPRD terhadap Pengawasan Pelayanan Publik di Kabupaten Situbondo

Tindakan yang dilakukan oleh lembaga publik ini tidak lepas dengan yang namanya tujuan terhadap apa yang sudah menjadi tugas dan fungsinya, namun dalam hal ini bagaimana pelaksanaan fungsi DPRD Terhadap pengawasan pelayanan publik di Kabupaten Situbondo, dalam bahasan ini mengutip dari pendapat (Ndraha, 1990:111) yaitu Aspek dinamis lembaga atau peranan mewakili tata institusional suatu lembaga ”berasarkan kutipan tersebut menjelaskan bahwa peranan lembaga dihubungkan dengan jabatan atau kedudukan seseorang selama orang tersebut menduduki suatu jabatan”, jadi peran lembaga yang di duduki itu, seperti DPR, DPRD, DPD dan MPR yang namanya tugas dan fungsi melekat di dalamnya dan tanggung jawab. Dalam hal ini seperti berpengaruh pada pola pengawasan yang dijalankan DPRD Mengarah pada tindakan yang di lakukan komisi DPRD dalam kontek menjalankan tugas dan fungsinya.

Dari semua sinergi yang sudah menjadi target dalam proses pengawasan DPRD secara keseluruhan belum mampu mengaplikasikan manajemen yang maksimal, dimana semestinya dalam pengawasan ini terangkum dalam perencanaan organisasi, atau kita kenal dengan istilah POAC (Planning, Organizing, Actuating, Controlling). Pengawasan ini atau controlling lebih menekankan dalam proses pengoreksian terhadap jalannya suatu agenda yang sudah di rencanakan. Koonzt seperti yang di kutip oleh (Wasistiono dan Wiyoso, 2009:143) Pengawasan di artikan ”*Controllingin measurement and correction of performance in order to make sure that enterprisen objectives and paln divide to attain them are being accompilished*” yang terkoneksi bahwa sebuah control ini berguna untuk mengukur efektivitas dari tindakan atas kinerja yang sudah berjalan dalam mencapai target sesuai sasaran.

Faktor Pendukung

Fenomena-fenomena yang tergambar dalam deskripsi tentang faktor-faktor pendukung dapat diinterpretasikan bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah dalam pelayanan publik berjalan optimal karena didukung oleh adanya aturan-aturan yang memungkinkan bagi anggota DPRD (Komisi IV) DPRD untuk menjalankan tugas, fungsi dan wewenang yang di emban, adanya komitmen anggota DPRD (Komisi IV) untuk melaksanakan fungsi pengawasan, dan tidak ada dominasi kursi oleh partai politik di DPRD.

Faktor Penghambat

Kesimpulan hasil penelitian tentang faktor penghambat menunjukkan bahwa faktor penghambat bagi Komisi IV dalam melakukan kegiatan pengawasan adalah komitmen pimpinan SKPD yang jarang menghadiri kegiatan Komisi IV turun ke lapangan, kepentingan partai politik yang menghendaki anggota komisi IV (DPRD) yang berasal dari partai tersebut untuk hadir, dan sarana dan prasarana yang belum cukup tersedia.

Kesimpulan diatas menunjukkan bahwa ada dua hal utama yang berpotensi menjadi penghambat berfungsinya DPRD, yaitu jabatan dan kekuatan sosial (*social power*).

Adapun beberapa hal yang perlu ditingkatkan khususnya terhadap aspek pengelolaan fungsi pengawasan DPRD sebagaimana yang akan dibahas pada sub pembahasan di bawah ini.

Menentukan Agenda Pengawasan

Perencanaan yang baik merupakan sukses awal pelaksanaan tugas pokok dan fungsi. Oleh karena itu, penyusunan perencanaan tentang kegiatan Pengawasan DPRD yang akan dilakukan merupakan langkah yang sangat penting dan menentukan efektivitas pengawasan yang akan dilakukan.

Tabel 2. Contoh Agenda Pengawasan (Minimal)

AGENDA PENGAWASAN DPRD Propinsi/Kab/Kota....

REFORMASI

ISSN 2088-7469 (Paper) ISSN 2407-6864 (Online)

Vol. 5, No. 2, 2015

Obyek Pengawasan	Tingkatan Pengawasan	Sumber Daya Pengawasan	Waktu Pelaksanaan
Pelaksanaan Perda – Y	Program	Pleno
Pelaksanaan Belanja Daerah - W	Proyek	Komisi X
Pelaksanaan Perda - Z	Kebijakan	Komisi X
-dst-	-dst-	-dst-	-dst-

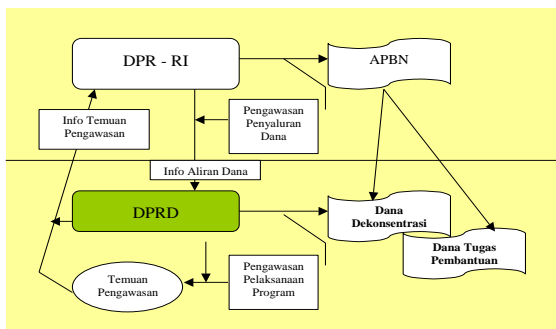
Sumber: Bahan Ajar, Meningkatkan Kapasitas Fungsi Pengawasan DPRD, Ilmu Pemerintahan UNIKOM

Teknik pengawasan hendaknya diawali dengan mengumpulkan informasi awal, kemudian mengumpulkan informasi dan kondisi aktual di lapangan serta melakukan analisa, dan diakhiri dengan menyusun rekomendasi atas hasil analisa. Urutan teknik pengawasan secara umum dapat digambarkan oleh gambar berikut:



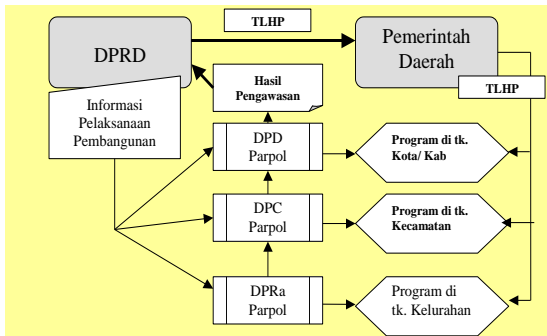
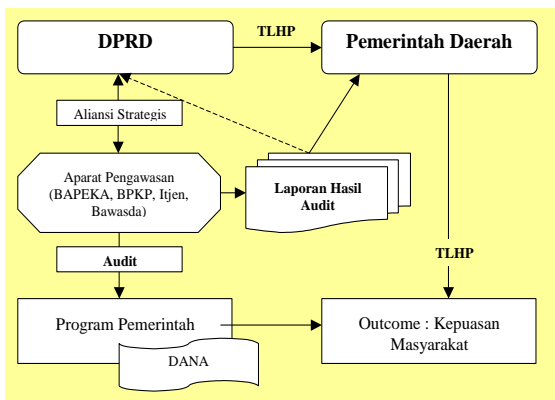
Gambar 1. Teknik Pengawasan

Sumber: Bahan Ajar, Meningkatkan Kapasitas Fungsi Pengawasan DPRD, Ilmu Pemerintahan UNIKOM



Gambar 2. Jaringan Kerjasama dengan Wakil Rakyat di Pusat

Sumber: Bahan Ajar, Meningkatkan Kapasitas Fungsi Pengawasan DPRD, Ilmu Pemerintahan UNIKOM

**Gambar 3.** Jaringan Kerjasama dengan Partai Politik**Sumber:** Bahan Ajar, Meningkatkan Kapasitas Fungsi Pengawasan DPRD, Ilmu Pemerintahan UNIKOM**Gambar 4.** Jaringan Kerjasama dengan Institusi Pengawasan**Sumber:** Bahan Ajar, Meningkatkan Kapasitas Fungsi Pengawasan DPRD, Ilmu Pemerintahan UNIKOM

KESIMPULAN DAN SARAN

Dengan mengacu pada rumusan pembahasan di atas, maka terdapat kesimpulan yang meliputi beberapa hal sebagai berikut:

- (1) Pelaksanaan Fungsi DPRD dalam Pengawasan. Pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Situbondo belum menerapkan mekanisme pengawasan yang sistematis artinya walaupun dalam pengawasan yang dilaksanakan tiap komisi terjadwal oleh sekretariat dewan namun tidak sebagian besar hasil pengawasan tidak di tindak lanjuti sesuai mekanisme di DPRD.
- (2) Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD dalam Pelayanan Publik. Wujud nyata pelaksanaan pengawasan DPRD terhadap pelayanan publik di Kabupaten Situbondo yaitu diadakannya Audiensi tanggal 8 Februari 2012 antara DPRD Kabupaten Situbondo dengan Asosiasi Pedagang Pasar Seluruh Indonesia (APPSI) Kabupaten Situbondo.

Faktor pendukung pelaksanaan fungsi DPRD terhadap pengawasan pelayanan publik di Kabupaten Situbondo

DPRD sebagai mitra Pemerintah Daerah dalam mensejahterakan rakyat dengan menjalankan fungsi pengawasan, dukungan pendanaan dan imunitas yang berkaitan dengan jaminan dan perlindungan hukum atas apa yang dilakukan DPRD terkait pelaksanaan tugas, fungsi dan wewenangnya, adanya fasilitas sarana dan prasarana yang baik, DPRD Situbondo dalam menjalankan tugas pengawasan di berikan fasilitas yang mendukung pelaksanaan tugas. Simposium, Kunjungan dalam negeri dan kunjungan luar negeri dan fasilitas lainnya yang mendukung untuk meningkatkan pelaksanaan tugas dan fungsinya DPRD, juga di dukung oleh Tim Sekretariat Dewan; dalam proses menjalankan tugas dan fungsinya, alat kelengkapan dibantu oleh sekretariat dewan

Pelaksanaan fungsi DPRD terhadap pengawasan pelayanan publik di Kabupaten Situbondo yaitu Belum adanya system dan prosedur baku pengawasan DPRD, Minimnya Tindak Lanjut Hasil pengawasan DPRD, Belum adanya Mekanisme Penyampaian Informasi syarakat sebagai salah satu alat pengawasan, Kurangnya Kemampuan Teknis Anggota dalam pengawasan, Sistem Pemilihan Anggota DPRD. Faktor-faktor lain yang menyebabkan lemahnya fungsi pengawasan DPRD antara lain; (1). Rendahnya kualitas sumber daya manusia; (2). Lemahnya kemampuan manajerial atau kepemimpinan; (3). Lemahnya faktor dukungan (control) masyarakat; (4). Keterbatasan dana; (5). Rendahnya komitmen atau motivasi anggota DPRD.

Saran

Saran atau rekomendasi yang dapat diberikan dalam penelitian tesis ini adalah:

- (1) Kepada semua anggota DPRD untuk memaksimalkan fungsi pengawasan kepada segala bentuk kebijakan yang dikeluarkan oleh kepala daerah sebagai pengawas kebijakan publik, yang nanti akan bermuara pada pemerintahan yang bersih, sehingga *good local governance* akan terwujud
- (2) Ketua DPRD agar sekiranya dapat membuat Surat Keputusan tentang pembagian tugas dan fungsi pengawasan yang dilakukan secara kelembagaan
- (3) Fungsi Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD sebagai pengawas kebijakan publik harus dilakukan dengan cermat dan teliti,
- (4) Ketua DPRD diharapkan dapat membangun kerjasama dan kemitraan kepada lembaga terkait
- (5) Meningkatkan akses masyarakat pada lembaga DPRD

DAFTAR PUSTAKA

- Cipto, Bambang, 1995. *Dewan Perwakilan Rakyat dan Era Pemerintahan Modern-Industrial*. Rajawali Pers, Jakarta.
- Denhardt, Janet V and Robert B. Denhardt. 2003. *The Public Service: Serving, Not Steering*. M. E. Sharpe Inc., Armonk, New York-London, England
- Muluk, M. R. Khairul. 2009. *Peta Konsep & Desentralisasi Pemerintahan Daerah*. ITS Press, Surabaya
- Nawawi, Hadari. 1995. *Pengawasan Melekat di Lingkungan Aparatur Pemerintah*. Erlangga, Cetakan Kelima, Jakarta
- Ndraha, Taliziduhu. 1997. *Metodologi Ilmu Pemerintahan*. Rineka Cipta, Jakarta.
- Satori, Djam'an dan Aan Komariah, 2009, *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Alfabeta, Bandung
- Sismono, Herman. 2006. *Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Studi Pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Metro Lampung)*. Tesis, FIA UB, Malang
- Suriansyah Murhani, 2008, *Aspek-Aspek Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah*, Yogyakarta.
- Utomo, Warsito. 2007. *Administrasi Publik Baru Indonesia, Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*. Pustaka Pelajar, Cetakan II, Yogyakarta
- Wasistiono, Sadu. 2009. *Etika Hubungan Legislatif-Eksekutif Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Alqaprint Jatinagor Bekerjasama dengan Pusat Kajian Pemerintahan STPDN, Jatinagor, Bandung
- Widodo, Joko, 2001. *Good Governance, Tela'ah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Insan Cendekia, Surabaya.