

TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)

**FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
KABUPATEN (DPRK) DALAM PENGAWASAN
PEMERINTAH DAERAH**

(Studi Pembahasan Tindak Lanjut Laporan Pertanggungjawaban Bupati Aceh Jaya Terhadap APBK)



**TAPM Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh
Gelar Magister Sains Dalam Ilmu Administrasi
Bidang Minat Administrasi Publik**

Disusun Oleh :

SAFRUL MARYADI

NIM. 015793612

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS TERBUKA
JAKARTA
2015**

ABSTRAK

Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Dalam Pengawasan Pemerintah Daerah (Studi Pembahasan Tindak Lanjut Laporan Pertanggungjawaban Bupati Aceh Jaya Terhadap APBK)

SAFRUL MARYADI
safrulmaryadi@rocketmail.com

Program Pasca Sarjana
Universitas Terbuka

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis salah satu fungsi DPRK yaitu pengawasan penyampaian dan pembahasan laporan pertanggungjawaban Bupati Aceh Jaya. Pendekatan yang digunakan adalah deskriptif kualitatif. Key informan adalah pimpinan DPRK, Bupati dan Wakil Bupati Aceh Jaya, Sekretaris Daerah, dan para Asisten. Teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Pemeriksaan keabsahan data dilakukan dengan teknik triangulasi. Hasil penelitian menunjukkan fungsi pengawasan DPRK Aceh Jaya telah dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tatacara Pertanggungjawaban Kepala Daerah dan Keputusan DPRK Nomor 1/DPRK/2010 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Aceh Jaya, namun masih ditemui kendala-kendala yang dihadapi DPRK Kabupaten Aceh Jaya.

Kendala yang dihadapi DPRK Aceh Jaya. (1) kendala internal meliputi a), sumber daya manusia anggota DPRK Kabupaten Aceh Jaya yang masih belum memenuhi standar sehingga belum mampu membuat alat ukur yang terukur dalam pengawasan sehingga, a) fungsi pengawasan DPRK kurang efektif dalam mengevaluasi LPJ Bupati. b) Peraturan tata tertib DPRK kurang mendukung kelancaran pelaksanaan tugas DPRK. c) Kurangnya sarana dan anggaran yang dimiliki DPRK untuk melaksanakan tugasnya. d) Tidak adanya transparansi dalam pelaksanaan perencanaan maupun program-program kerja Bupati. e). Kurang adanya tinjauan turba (turun ke bawah) dari anggota dewan secara langsung kepada masyarakat. f) Masih banyak anggota Dewan yang tidak mengungkapkan penemuannya di lapangan karena merasa sungkan kepada Bupati. Kendala eksternal meliputi 1) tidak adanya keberanian masyarakat untuk memberikan informasi kepada DPRK tentang kelemahan-kelemahan Pemerintah Kabupaten Aceh Jaya dalam menjalankan roda pemerintahan. 2) Tidak adanya tranparansi dari Pemerintah Kabupaten dalam melaporkan pelaksanaan pembangunan 3) Adanya polemik antara Pemerintah Propinsi dengan Pemerintah Kabupaten tentang kebijakan dan koordinasi dalam pelaksanaan pembangunan.

Kata Kunci : Fungsi Pengawasan DPRK

ABSTRACT

The Functions of Controlling DPRK in Local Government (Follow-Up Study Discussion Aceh Jaya Regent Accountability Report Against Budget)

SAFRUL MARYADI

safrulmaryadi@rocketmail.com

Graduate Studies Program
Indonesia Open University

The purpose of this study was to investigate and analyze the delivery mechanisms and accountability reports Regent discussion Aceh Jaya. The approach in this research is descriptive qualitative research, as this study aims to describe the state or find facts and information by analyzing data on the role of Parliament in the District of District Government Oversight. Data collection techniques in this study using interviews, observation, and documentation. Examination of the validity of the data was done by using triangulation. This study was to investigate and analyze the function controlling Regent delivery mechanisms Aceh Jaya accountability report in accordance with the provisions of the legislation in force , the Government Regulation No. 108 of 2000 on Procedures on District and Council Decision No. 1/DPRK/2010 on Rules of Procedure legislatures Aceh Jaya District. The Functions DPRK as Controlling in Local Government Oversight.

Internal constraints and external facing Aceh Jaya district legislature in the discussion of Aceh Jaya Regent accountability report consists of a) internal constraints include 1) Human resources Aceh Jaya district legislators who still do not meet the standards. 2) Council Regulation discipline lacking support the smooth implementation of the task parliament. 3) Lack of budget and held Parliament to carry out their duties. 4) The lack of transparency in the planning and execution of work programs Regents. 5). Lack of review turba (down to the bottom) of the board members directly to the public. 6) There are many lawmakers did not disclose the invention in the field because they feel embarrassed to the Regent. While External constraints include 1) lack of courage the community to provide information to Parliament about the weaknesses of the Government of Aceh Jaya district in running the government. 2) The lack of transparency in reporting the District Government implementation. 3) The polemic between the Provincial Government and the Government of the District of policy and coordination in the implementation of development.

Keywords: The Functions of Controlling Assemblies DPRK Local Govern

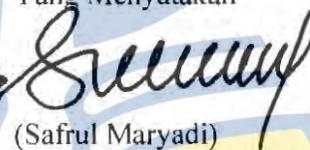
**UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

PERNYATAAN

TAPM yang berjudul “ Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) dalam Pengawasan Pemerintah Daerah (Studi Pembahasan Tindak Lanjut Laporan Pertanggungjawaban Bupati Aceh Jaya Terhadap APBK)” adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar. Apabila dikemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia menerima sanksi akademik.

Jakarta, 30 Mei 2015

Yang Menyatakan



(Safrul Maryadi)
NIM. 015793612

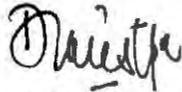
PERSETUJUAN TAPM

Judul TAPM : Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) dalam Pengawasan Pemerintah Daerah (Studi Pembahasan Tindak Lanjut Laporan Pertanggungjawaban Bupati Aceh Jaya Terhadap APBK).

Penyusun TAPM : Safrul Maryadi
NIM : 015793612
Program Studi : Magister Ilmu Administrasi Publik
Hari / Tanggal : Sabtu / 23 Mei 2015

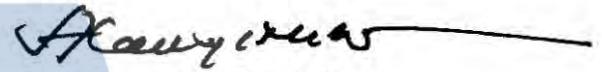
Menyetujui

Pembimbing II,



Dr. Sri Sedyaningsih, M.Si
NIP. 19610407 198602 2 001

Pembimbing I,



Dr. Alamsyah Thaher, MS
NIP. 19580404 198602 1 005

Penguji Ahli



Prof. Dr. Sam'un Djaja Rahardja, M.Si
NIP.

Mengetahui,

Ketua Bidang Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Koordinator Program Pascasarjana
Program Magister Administrasi Publik, Universitas Terbuka.



Dr. Darmanto, M.Ed
NIP. 19591027 198603 1 002



Muciati, M.Sc. Ph.D
NIP. 19520213 198503 2 001

**UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK**

PENGESAHAN

Nama : Safrul Maryadi
NIM : 015793612
Program Studi : Magister Ilmu Administrasi Publik
Judul TAPM : Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) dalam Pengawasan Pemerintah Daerah (Studi Pembahasan Tindak Lanjut Laporan Pertanggungjawaban Bupati Aceh Jaya Terhadap APBK)

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Penguji Tugas Akhir Program Magister (TAPM), Program Studi Ilmu Administrasi Publik, Program Pascasarjana Universitas Terbuka pada:

Hari / tanggal : Sabtu / 23 Mei 2015
Waktu : Pukul 12.15 s/d 14.15 WIB

dan telah dinyatakan LULUS.

PANITIA PENGUJI TAPM

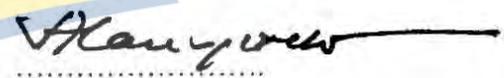
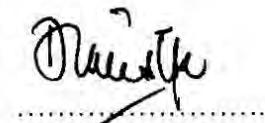
Ketua Komisi Penguji
Nama : Drs. Enang Rusyana, M.Pd

Tandatangan

Penguji Ahli
Nama : Prof. Dr. Sam'un Djaja Rahardja, M.Si

Pembimbing I
Nama : Dr. Alamsyah Thaher, MS

Pembimbing II
Nama : Dr. Sri Sedianingsih, M.Si


.....

.....

KATA PENGANTAR

Puji syukur kepada Ilahi Rabbi, dengan izin Allah SWT, setelah melewati perjalanan yang sangat panjang dan menghadapi banyak tantangan dan hambatan, akhirnya penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis dengan judul “Fungsi DPRK dalam Pengawasan Pemerintah Daerah (Studi Pembahasan Tindak Lanjut Laporan Pertanggungjawaban Bupati Aceh Jaya terhadap APBK)”.

Penelitian ini dilatar belakangi atas rasa keprihatinan penulis terhadap rendahnya fungsi pengawasan DPRK Aceh Jaya terhadap berbagai program pembangunan yang telah dituangkan dalam APBK Aceh Jaya setiap tahunnya. Dalam perjalanannya sepanjang pengamatan penulis belum pernah dilakukan suatu pengawasan oleh DPRK Aceh Jaya secara terintegritas dan komprehensif, sehingga banyak dari hasil pembangunan berefek pada keluaran yang tidak sesuai, keluaran yang tidak berfungsi yang berdampak pada kurang manfaatnya hasil pembangunan bagi masyarakat. Asumsi awal penulis adalah keadaan kurang maksimalnya fungsi DPRK dalam pengawasan Pemerintah Daerah disebabkan karena kurangnya sumber daya manusia dari unsur DPRK dan beberapa faktor eksternal lainnya yang menjadi penghambat.

Atas selesainya penulisan tesis ini penulis tidak lupa mengucapkan rasa syukur kepada Allah SWT dan ucapan terimakasih kepada pihak-pihak yang telah sangat banyak membantu penulis selama ini yaitu :

1. Rektor Universitas Terbuka Prof. Ir. Tian Belawati, M.Ed, Ph.D.
2. Direktur Program Pasca Sarjana Dr. Suciati, M.Sc.
3. Ketua Bidang Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Program Magister Administrasi Publik Universitas Terbuka Dr. Darmanto, M.Ed

4. Kepala UPBJJ-UT Banda Aceh Drs. Enang Rusyana, M.Pd selaku penyelenggara Program Pasca Sarjana.
5. Bapak Dr. Alamsyah Thaher, MS sebagai Pembimbing I dan Ibu Dr. Sri Sedyaningsih, M.Si sebagai Pembimbing II yang telah banyak memberikan arahan, masukan dan menyediakan waktu kepada penulis dalam penyusunan tesis ini.
6. Yang saya banggakan dan saya cintai, Kedua Orang Tua, Isteri, Anak-anak dan saudara-saudara saya yang telah memberikan dorongan baik moril maupun material selama penulis menjalani kuliah di Universitas Terbuka.
7. Serta pihak-pihak lain yang tidak dapat disebutkan satu persatu, yang telah memberikan support kepada Penulis.

Akhirnya Penulis berharap semoga Allah SWT senantiasa memberikan rahmat dan hidayahNya kepada kita semua.

Banda Aceh, 30 Mei 2015

Penulis,

SAFRUL MARYADI

RIWAYAT HIDUP

Nama : Safrul Maryadi
NIM : 015793612
Program Studi : Magister Ilmu Administrasi Bidang Minat
Administrasi Publik
Tempat / Tanggal Lahir : Bakpaoh / 27 Maret 1972
Riwayat Pendidikan : Lulus SD di MIN Lamno pada tahun 1983
Lulus SMP di SMPN Lamno pada tahun 1987
Lulus SMA di SMAN 2 Banda Aceh pada
Tahun 1990
Lulus S1 di Fakultas Ekonomi Universitas Syiah
Kuala Banda Aceh pada tahun 1997

Riwayat Pekerjaan : Tahun 2002 s/d 2006 sebagai staf di Subbag.
Anggaran Bagian Keuangan Setdakab. Aceh
Barat.
Tahun 2006 s/d 2007 sebagai staf di Subbag.
Anggaran Bagian Keuangan Setdakab Aceh Jaya.
Tahun 2007 s/d 2008 sebagai Kasubbag. Anggaran
di Bagian Keuangan Setdakab. Aceh Jaya .
Tahun 2009 s/d 2010 sebagai Kabid. Anggaran di
Dinas Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan
Daerah Kab. Aceh Jaya .
Tahun 2010 s/d 2011 sebagai
Kabid.Perbendaharaan di Dinas Pengelolaan
Keuangan dan Kekayaan Daerah Kab. Aceh Jaya.
Tahun 2012 s/d 2015 sebagai Kabid.Anggaran di
Dinas Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan
Daerah Kab. Aceh Jaya

Banda Aceh, 30 Mei 2015

SAFRUL MARYADI
NIM. 015793612

DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK	i
SURAT PERNYATAAN	iii
LEMBAR PERSETUJUAN	iv
LEMBARAN PENGESAHAN.....	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	viii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR BAGAN	xi
DAFTAR TABEL.....	xii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Kegunaan Penelitian	8
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	9
A. Kajian Teoritis	9
B. Penelitian Terdahulu	37
C. Kerangka Berpikir	41
BAB III. METODE PENELITIAN	42
A. Desain Penelitian	42
B. Sumber Informasi dan Pemilihan Informan	43
C. Instrumen Penelitian.....	45
D. Prosedur Pengumpulan Data	46
E. Metode Analisis Data	48
BAB IV. HASIL DAN PEMBAHASAN	49
A. Deskripsi Objek Penelitian.....	49
B. Analisis Hasil Penelitian.....	50
BAB V. KESIMPULAN DAN SARAN.....	109
A. Kesimpulan	109
B. Saran	110
DAFTAR PUSTAKA	112

DAFTAR LAMPIRAN..... 118



DAFTAR BAGAN

	Hal
Bagan 2.1. Proses Fungsi Legislasi	22
Bagan 2.2. Kerangka Konseptual	41



DAFTAR TABEL

	Hal
Tabel 2.1. Review Penelitian Terdahulu	39
Tabel 3.1. Key Informan	44



DAFTAR LAMPIRAN

	Hal
Lampiran 1. Pedoman Wawancara	118
Lampiran 2. Transkript Hasil Wawancara	120



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah diberikan kewenangan dalam legislasi, anggaran dan pengawasan sebagaimana diutarakan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pada pasal 41. Selanjutnya dalam Pasal 42 ayat (1) huruf c UU Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa DPRK mempunyai fungsi melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya. Perundangan lainnya meliputi peraturan kepala daerah, APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah), kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan dan kerjasama internasional di daerah. Menurut bunyi pasal dan ayat sebagaimana disebutkan di atas, maka semua kegiatan pemerintah daerah yang dilaksanakan oleh Bupati dan perangkat daerah mendapat pengawasan DPR Kabupaten. Wasistiono & Wiyoso, (2009: 148) menyatakan bahwa “salah satu aspek yang mendukung keberhasilan otonomi daerah adalah pengawasan yang dilakukan oleh legislatif yaitu pengawasan dalam rangka mengawasi kinerja pemerintah”. Dari pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah akan tidak berjalan sesuai dengan yang diharapkan dalam perencanaannya tanpa adanya pengawasan terhadap kinerja Pemerintah Daerah yang maksimal oleh legislatif.

Tahun 1999 merupakan titik balik penting dalam sejarah desentralisasi di Indonesia. Setelah melampaui perdebatan yang cukup panjang, yang dimulai sejak

pertengahan tahun 1990, pada tahun 1999 pemerintah pusat bersedia untuk mendesentralisasikan kewenangannya, yakni dengan mengganti peraturan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah, dari Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 yang bercorak sentralistik menjadi Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 yang cenderung ke arah desentralisasi. Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah direvisi dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, paradigma penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia mengalami perubahan mendasar.

Menurut Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, landasan pemikiran otonomi daerah adalah kuatnya upaya untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, mengembangkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan partisipasi masyarakat serta, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Baik Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 maupun Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tetap mengatur fungsi-fungsi lembaga perwakilan lokal, yakni fungsi legislatif, anggaran, pengawasan dan penyalur aspirasi masyarakat. Penguatan DPRK sebagai representasi rakyat lokal diwujudkan melalui upaya pemberdayaan fungsi DPRK dalam bidang legislasi, anggaran dan pengawasan. Jika pada masa orde baru, rakyat yang diwakili oleh anggota DPRK berada pada posisi yang lemah (*strong state and weak society*), di mana nilai-nilai kedaulatan rakyat mengalami pengikisan akibat kuatnya kekuasaan pemerintahan, maka pada era otonomi daerah, rakyat, melalui wakil-wakilnya yang duduk di badan legislatif, mulai menemukan kembali kedaulatannya. Hal ini didukung dengan perubahan peran DPRK.

Fungsi pengawasan tidak kalah pentingnya dengan fungsi legislasi dan anggaran, karena fungsi pengawasan mempunyai pengertian lebih luas dibandingkan dengan evaluasi terhadap kinerja Pemerintah Daerah dalam implementasi berbagai kebijakan publik. Patut disadari bahwa fungsi pengawasan DPRK tidak hanya menyangkut bidang keuangan (APBK) tetapi termasuk kinerja Pemerintah Daerah dalam mengimplementasi berbagai kebijakan publik.

Kewenangan DPRK dalam menjalankan fungsi pengawasan memang memberikan tantangan tersendiri dan fungsi ini memberikan peluang besar bagi DPRK untuk membuktikan kredibilitasnya pada rakyat. Namun kewenangan ini dapat mudah terjebak dalam kepentingan politik praktis yang bersifat sesaat atau sumber korupsi, dan tidak lagi menjadi instrument DPRK dalam mengawasi efektivitas pelaksanaan berbagai peraturan daerah dan agenda penting pembangunan daerah (Wasistiono & Wiyoso, 2009: 148). Selanjutnya, Wasistiono & Wiyoso, (2009) menyatakan bahwa “untuk dapat meningkatkan fungsi dan peran kedua lembaga tersebut baik DPRK maupun Bupati dalam menjalankan tugasnya diperlukan sinergi positif antara keduanya, termasuk sinergi dengan masyarakat (*local communities*)”. Dari pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa kewenangan DPRK dalam menjalankan fungsi pengawasan harus berjalan dalam jalur yang sebenarnya sehingga tidak terjebak untuk penyalahgunaan wewenang tersebut misalnya untuk berkolusi baik dengan eksekutif maupun pihak lainnya, serta untuk berhasilnya pengawasan dibutuhkan sinergitas antara DPRK dengan Bupati.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan berbagai peraturan pelaksanaannya seyogyanya menjadi acuan pemahaman dalam kerangka

terjadinya perubahan atau pergeseran paradigma baru ke arah demokrasi lokal, karena desentralisasi adalah merupakan bagian dari proses demokrasi. Perubahan sosial dan dinamika pemerintahan yang terjadi di daerah-daerah sering kali melahirkan fenomena menarik dan unik dalam merangsang perenungan kembali tentang makna demokrasi itu sendiri. Fenomena seperti ini dapat merupakan efek dari proses reformasi atau sebagai refleksi dari ditegakkannya demokrasi. Disamping itu dengan pelaksanaan otonomi daerah juga telah membawa pergeseran baru pada lokus atau tempat bernaungnya politik di tingkat lokal yaitu dari eksekutif atau birokrasi kepada badan legislatif daerah. Oleh sebab itu salah satu implikasi dari Undang-undang ini menjamin otonomi luas dengan keharusan bagi DPRK untuk menampung aspirasi masyarakat di daerah untuk kemudian menyuarakannya kembali kepada Pemerintah.

DPRK sebagai representasi rakyat daerah memiliki kewenangan yang cukup besar dalam mempengaruhi dan memutuskan kebijaksanaan daerah. Karena itu sangat dituntut fungsi DPRK dalam menyerap aspirasi dan kepentingan masyarakat didaerahnya. Disamping itu hak dan kewenangan serta fungsi kontrol yang ada pada DPRK perlu diefektifkan.

Dalam perjalanan waktu seiring dengan meningkatnya fungsi dan tugas DPRK, terutama dalam bidang pengawasan ternyata kemampuan DPRK di banyak kabupaten tidak semudah seperti yang diamanatkan dalam undang-undang. Fenomena yang muncul di media cetak sebagaimana disampaikan Kejari Aceh Jaya mengatakan “pengawasan sangat diperlukan untuk kegiatan pembangunan Kabupaten Aceh Jaya, agar dapat mencegah tindak pidana korupsi. Sementara untuk menghindari jeratan pidana, maka sangat di butuhkan pemahaman hukum

bagi semua pihak yang menggunakan anggaran negara <http://www.acehjayakab.go.id/index.php/berita/politik-hukum> di akses 28 Maret 2015.

Lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh DPRK Aceh Jaya tampak dari Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Tahun 2011 ada temuan BPK sebesar Rp.92.336.856.643. Kemudian LAKIP 2012 yang dipublikasikan tahun 2013 ada temuan BPK RI sebanyak Rp 23.255.860.060 yang dilakukan oleh urusan otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian dan Persandian.

Lemahnya pengawasan yang dilakukan DPRD tampaknya sama dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Nurhayati (2008) Pascasarjana Andalas dengan judul tesisnya Pengawasan DPRD terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Tentang APBD Kota Padang 2000. Hasil penelitiannya menunjukkan belum maksimal pengawasan yang dilakukan DPRD kota Padang karena dipengaruhi oleh faktor politik menjadi lebih rumit ketika ia masuk dalam jebakan politik kekuasaan riil. Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD mempunyai bobot politik kebijakan lebih besar dibandingkan dengan bobot administrasi. Demikian juga hasil penelitian yang dilakukan Faizal (2011) dengan judul penelitiannya Fungsi Pengawasan DPRD di Era Otonomi Daerah, hasil penelitian menyimpulkan bahwa dalam realitasnya pelaksanaan fungsi DPRD tersebut kadangkala tidak secara maksimal. Hal ini dikarenakan ketidakpahaman para legislator untuk menjabarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bahkan yang lebih ekstrim, keberadaan fungsi pengawasan hanya dijadikan alat untuk menyoroti kesalahan eksekutif bukan pada peran untuk membantu eksekutif dalam

menjalankan tugas pemerintahan (*Jurnal TAPIS Vol. 7 No.13 Juli-Desember 2011*
<http://download.portalgaruda.org/article.php?article=149652&val=5> diakses 28
Maret 2015.

Dengan terlihatnya gejala-gejala mengenai pengawasan DPRK Aceh Jaya yang belum memenuhi harapan publik, maka timbul pertanyaan "*mengapa pengawasan yang dilakukan DPRK Aceh Jaya masih menunjukkan/perlihatkan hal-hal yang tidak diinginkan*"?. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, maka peneliti mencoba mencari penyebab dari munculnya gejala yang tidak dikehendaki itu, dengan melakukan pra penelitian di lapangan di lembaga DPRK Aceh Jaya.

Adapun gejala yang ditemukan berdasarkan hasil pengamatan di lapangan yang dianggap merupakan penyebab dari gejala-gejala kurang baiknya pengawasan DPRK Aceh Jaya adalah pimpinan dan anggota DPRK Aceh Jaya kurang atau jarang turun kebawah secara terjadwal dan teradministrasi, dan menanyakan langsung apa yang sedang dikerjakan eksekutif beserta jajarannya. Demikian juga relatif kurang menanggapi laporan-laporan dari bawahan, tentu saja ini mengakibatkan pengawasan DPRK Aceh Jaya masih rendah.

Apabila kondisi di atas tidak dibenahi secara serius dan seksama, dikhawatirkan pengawasan yang dilakukan DPRK justru menambah lebar kesenjangan (gap) pelayanan. Padahal, rakyat selaku pemberi mandat kepada DPRK Aceh Jaya harus mempertanggungjawabkan mandat yang di terima dari konstituen.

Berdasarkan fenomena yang telah diuraikan pada latar belakang penelitian diatas, peneliti merasa tertarik untuk mengadakan penelitian lebih lanjut mengenai

fungsi DPRD dalam pengawasan pemerintah daerah tentang pembahasan dan tindak lanjut Pertanggungjawaban Bupati menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang mana sepengetahuan peneliti sampai saat ini belum ada penelitian yang menyoroti hal yang sama. Atas pemikiran tersebut peneliti berkeyakinan bahwa kajian ini menjadi sangat penting dan strategis karena benar-benar akan mendapatkan manfaat bagi pelaksanaan pengawasan. Sebab apabila tidak dilakukan pembenahan oleh DPRK Aceh Jaya dan melupakan kepentingan masyarakat sebagai pemberi kedaulatan dikhawatirkan akan merusak citra dewan itu sendiri.

Maka pada kesempatan ini, isu tema sentral penelitian ini akan dituangkan dalam tesis ini dengan judul **“Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Dalam Pengawasan Pemerintah Daerah (Studi Pembahasan dan Tindak Lanjut Pertanggungjawaban Bupati Aceh Jaya).**

B. Rumusan Masalah

Adapun yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “fungsi DPRK Kabupaten Aceh Jaya dalam pengawasan jalannya pemerintahan daerah belum berjalan sebagaimana mestinya”.

C. Tujuan Penelitian

Dengan melihat konteks permasalahan tersebut di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

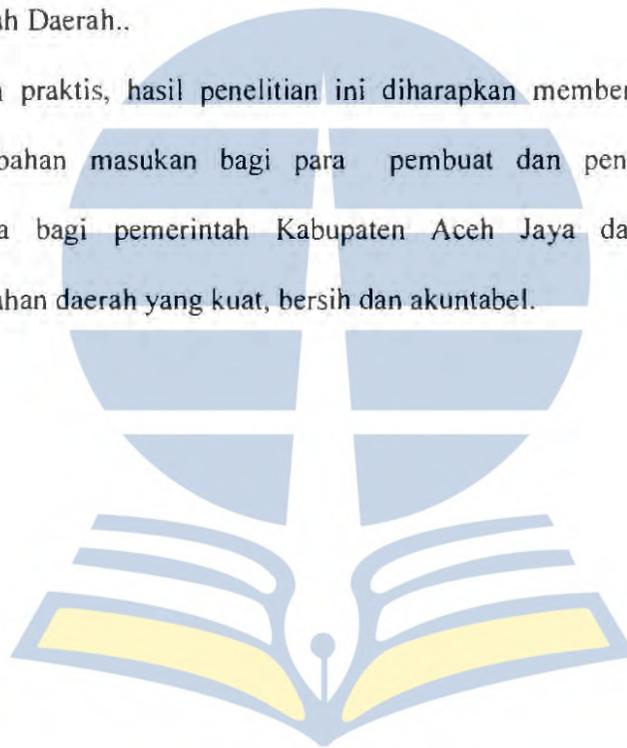
1. Untuk menganalisis fungsi DPR Kabupaten Aceh Jaya dalam pengawasan jalannya pemerintahan.

2. Untuk menganalisis kendala-kendala internal dan eksternal yang dihadapi oleh DPR Kabupaten dalam pembahasan laporan pertanggungjawaban Bupati Aceh Jaya.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk :

1. Kegunaan teoretis diharapkan dapat menyebarluaskan hasil penelitian tentang fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terhadap Pemerintah Daerah..
2. Kegunaan praktis, hasil penelitian ini diharapkan memberikan rekomendasi sebagai bahan masukan bagi para pembuat dan pengambil keputusan khususnya bagi pemerintah Kabupaten Aceh Jaya dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang kuat, bersih dan akuntabel.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kajian Teoritis

1. Teori Trias Politica

Trias Politika merupakan konsep pemerintahan yang kini banyak dianut diberbagai negara di berbagai belahan dunia. Konsep dasarnya adalah, kekuasaan di suatu negara tidak boleh dilimpahkan pada satu struktur kekuasaan politik melainkan harus terpisah di lembaga-lembaga negara yang berbeda. Pemisahan kekuasaan juga disebut dengan istilah *trias politica* adalah sebuah ide bahwa sebuah pemerintahan berdaulat harus dipisahkan antara dua atau lebih kesatuan kuat yang bebas, yang bertujuan mencegah satu orang atau kelompok mendapatkan kuasa yang terlalu banyak. Pemisahan kekuasaan juga merupakan suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan itu sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama, untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. (Budiarjo, 1999).

Menurut Locke, kekuasaan yang harus dipisah tersebut adalah Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif. Dengan demikian, konsep Trias Politika yang banyak diacu oleh negara-negara di dunia saat ini adalah Konsep yang berasal dari pemikir Perancis ini. Namun, konsep ini terus mengalami persaingan dengan konsep-konsep kekuasaan lain semisal Kekuasaan Dinasti (Arab Saudi), Wilayahul Faqih (Iran), Diktatur Proletariat (Korea Utara, Cina, Kuba). Trias Politica memisahkan tiga macam kekuasaan: (Budiarjo, 1999).

1. Kekuasaan Legislatif tugasnya adalah membuat undang-undang
2. Kekuasaan Eksekutif tugasnya adalah melaksanakan undang-undang

3. Kekuasaan Yudikatif tugasnya adalah mengadili pelanggaran undang-undang.

Adapun pendistribusian ketiga macam kekuasaan tersebut diatur oleh badan-badan pemerintahan yang berbeda. Kekuasaan untuk yang mengatur dan menentukan peraturan diberikan kepada badan legislatif, dan kekuasaan yang melaksanakan peraturan diberikan kepada badan eksekutif, serta kekuasaan yang mengawasi peraturan diberikan kepada badan yudikatif. Dalam rangka menjamin bahwa masing-masing kekuasaan tidak melampaui batas kekuasaannya maka diperlukan suatu sistem *checks and balances system* (sistem pengawasan dan keseimbangan). Dalam *checks and balances system*, masing-masing kekuasaan saling mengawasi dan mengontrol. *Checks and balances system* merupakan suatu mekanisme yang menjadi tolak ukur kemapanan konsep negara hukum dalam rangka mewujudkan demokrasi.

2. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Desentralisasi dan Otonomi daerah di Indonesia mengalami proses perkembangan yang cukup panjang. Sampai saat ini tidak kurang dari tujuh kali telah diadakan perubahan terhadap undang-undang yang mengatur mengenai hal itu. Dua hal penting perubahan yang secara substansial menjadi warna dari berbagai undang-undang tentang pemerintahan daerah yang berkaitan dengan pengaturan susunan pemerintahan daerah dan corak kadar desentralisasi dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Perubahan-perubahan yang terjadi pada setiap undang-undang tentang pemerintahan daerah itu, memberikan indikasi yang kuat bahwa pengaturan mengenai kedua aspek itu tidak semudah seperti yang digambarkan. Berbagai

kepentingan dibalik pembagian kekuasaan yang melahirkan adanya Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, memungkinkan terjadinya tarik ulur seberapa besar kewenangan yang dimiliki masing-masing dalam melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan. Meskipun ketentuan yang terdapat didalamnya menegaskan tentang penggunaan asas desentralisasi, Namun secara empirik tidak pernah memberikan pemahaman yang tuntas, sehingga muncul berbagai keanekaragaman dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Mengenai otonomi daerah tidak dapat dilepaskan dari pembahasan mengenai hubungan penyelenggaraan pemerintahan, antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam konteks bentuk negara Indonesia. Dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan bahwa: “Negara Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk Republik”. Kepala daerah Kabupaten/kota memiliki peran sebesar-sebesarnya dalam meningkatkan APBD Kabupaten/kota.

Otonomi Daerah dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 1 huruf h).

Otonomi mengandung makna pemberian kewenangan dalam mengambil keputusan dan pengelolaan berdasar peraturan Undang-undang yang berlaku. Substansi apa yang dikelola oleh Pemerintah Daerah dan bagaimana pengelolaannya, akan sangat tergantung dari aspirasi dan potensi sumberdaya yang ada di Daerah Otonom (Syaukani, 2003: 140).

Tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah (Mallarangeng, 2002: 107) :

Untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan dayaguna dan hasilguna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Untuk melaksanakan tujuan tersebut, kepada Daerah perlu diberikan kewenangan-kewenangan sebagai urusan rumah tangganya.

Pencanangan kebijakan untuk memperbesar dan memperkuat otonomi daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dipandang sebagai hasil bekerjanya dua kekuatan. *Pertama*, kekuatan internal dalam negeri berupa gerakan reformasi yang melanda tanah air dengan tuntutan demokratisasi disegala bidang kehidupan. *Kedua*, kekuatan supra nasional berupa globalisasi dengan berbagai konsekuensi dan implikasinya yang memerlukan tanggapan dalam negeri melalui proses penyesuaian terhadap struktur dan mekanisme pemerintahan demokratik di tingkat lokal (Hoessein, 2004: 3).

Pengaturan baru tentang Pemerintah Daerah (*local government*) melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini, merupakan langkah yang penting dan relevan mengingat Pemerintah Daerah menempati posisi yang strategis dalam penyelenggaraan negara di Indonesia. Arti pentingnya pemerintah daerah ini, dapat dilihat dari alasan-alasan adanya (perlunya) pemerintah daerah sebagaimana dikemukakan Sarundajang berikut ini (Sarundajang, 2005:3) :

Pemerintahan daerah merupakan konsekuensi logis dari adanya perbedaan etnis, linguistik, agama, dan institusi sosial berbagai kelompok masyarakat lokal di suatu negara. Fungsi pelayanan dan pengaturan umum dibidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan perlu didistribusikan secara sentral dan lokal

agar ia benar-benar aspiratif, baik terhadap kepentingan nasional maupun terhadap tuntutan heterogenitas lokal dimaksud. Disamping itu adanya pemerintah daerah akan memperbesar akses setiap warga negara untuk berhubungan langsung dengan pemimpinnya dan sebaliknya pimpinan daerah akan memperoleh kesempatan luas untuk mengetahui potensi sumber daya, masalah dan kendala, dan kebutuhan daerahnya dan menghilangkan mekanisme pembuatan keputusan yang kurang efisien. Demikian juga bagi suatu daerah dengan populasi yang relatif homogen akan lebih berpeluang untuk menghasilkan keputusan-keputusan yang tidak antagonistik dengan kondisi dan kebutuhan anggota masyarakat yang dominan di wilayah tertentu.

Lebih jauh dengan kehadiran Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, setidaknya akan membawa pengaruh pula kepada keperluan untuk mengubah paradigma pembangunan yang telah ada menjadi sejalan dengan proses reformasi. Paradigma baru pembangunan tersebut, (Salim, 2005: 109-110) yaitu:

1. Dari sentralisasi dengan pemerintahan ditingkat pemerintah pusat kepada desentralisasi dengan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan aspirasi masyarakat.
2. Dari pola pengambilan keputusan dari atas (*top*) menjadi dari bawah (*down*).
3. Dari pendekatan pembangunan sektoral ke pembangunan regional holistik.
4. Dari pembangunan dengan wilayah negara (*public sphere*) yang dominan kewilayah masyarakat madani (*civil society sphere*) yang dominan.

5. Dari pola pembangunan berorientasi ekonomi kepala pembangunan menyeluruh total ekonomi-politik-budaya-agama.

Harapan timbulnya paradigma baru pembangunan seperti diatas, sangat mungkin menjadi kenyataan mengingat Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 telah memberikan peluang untuk itu, yaitu dengan adanya perubahan-perubahan mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perubahan mendasar dimaksud tampak dengan adanya paradigma baru dalam beberapa ketentuan undang-undang tersebut yang memberikan keleluasaan dan kemandirian kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Kewenangan yang luas yang diberikan kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dalam prakteknya nanti masih akan dibatasi oleh kewenangan Pemerintah Pusat di bidang lainnya, seperti diatur dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu (Abdullah, 2000:19-20) merumuskan yaitu :

- a. Kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan secara makro.
- b. Kebijakan dana perimbangan keuangan.
- c. Kebijakan sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara.
- d. Kebijakan pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia.
- e. Kebijakan **pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang bersifat strategis.**
- f. Kebijakan konservasi.
- g. Kebijakan standarisasi nasional

3. Sistem Otonomi Daerah

Undang-Undang yang mengatur otonomi daerah telah ada diatur dalam Pasal 18 UUD 1945 yang sudah diamandemen pada pasal 18, 18A dan 18B telah memberikan dasar penyelenggaraan desentralisasi. Bahkan saat ini kita telah

memiliki delapan undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah yaitu UU No 1 Tahun 1945, UU No 2 Tahun 1948, UU No 1 Tahun 1957, UU No 18 Tahun 1965, UU No 5 Tahun 1974, UU No 22 Tahun 1999, UU No 32 Tahun 2004 dan UU No. 12/2008 (perubahan pertama UU No 32 Tahun 2004), dan terakhir UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan tegas digoreskan kewenangan yang diberikan untuk pemerintahan daerah provinsi dan urusan pemerintah daerah untuk kabupaten/kota diatur dalam pasal 12.

Ketentuan itu memberikan gambaran bahwa otonomi daerah itu merupakan wewenang dari Daerah. Dalam bahasa hukum wewenang tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus merupakan hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*selfregelen*) dan mencoba sendiri (*selfbesturen*). Sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Secara vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan (Manan, 2005:2)

Selanjutnya dalam Penjelasan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut, dinyatakan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas dalam arti pengakuan kewenangan pemerintahan yang secara nyata dilaksanakan oleh Daerah. Pelaksanaan otonomi yang luas dan utuh diletakkan pada Kabupaten dan Kota, sedangkan otonomi daerah Propinsi merupakan otonomi yang terbatas, yang meliputi kewenangan-kewenangan yang tidak atau

belum dilaksanakan Daerah Otonom Kabupaten dan Kota serta kebijaksanaan strategis regional.

Jika diamati, prinsip otonomi yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 lebih mendekati makna dan hakikat otonomi sebagaimana pesan yang termaktub dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Pesan konstitusional dari Pasal 18 itu adalah bahwa penyelenggaraan pemerintahan di daerah harus dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, dan tidak mengatur mengenai pemerintahan wilayah yang merupakan manifestasi dari asas dekonsentrasi.

Jika prinsip otonomi yang dianut oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dikaitkan dengan sistem otonomi (rumah tangga daerah), maka tampak bahwa undang-undang tersebut menganut sistem otonomi formal dan riil (nyata). Sistem otonomi formal tampak dari adanya ketentuan Pasal 10 ayat (3) yang menyebutkan bahwa Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama". Sementara sistem rumah tangga riil tampak dari adanya ketentuan Pasal 13 ayat (1) yang menyatakan bahwa "Kewenangan propinsi sebagai Daerah Otonom termasuk juga penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota".

Pemberian urusan kepada daerah menurut sistem otonomi riil harus didasarkan pada keadaan dan faktor-faktor yang nyata pada setiap daerah (Manan, 1994: 30). Dianutnya sistem otonomi riil ini dapat dilihat dalam beberapa ketentuan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, yaitu Pasal 6 ayat (1) yang menyatakan bahwa "Daerah yang tidak mampu menyelenggarakan Otonomi

Daerah dapat dihapus dan atau digabung dengan Daerah lain”.

4. Susunan Pemerintahan Daerah

Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa Susunan Pemerintahan Daerah terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Pemerintah Daerah. DPRD merupakan badan legislatif daerah, sedangkan Pemerintah Daerah adalah badan eksekutif daerah. Oleh karena itu harus ada hubungan yang baik antara lembaga eksekutif dan legislatif agar dalam proses pembangunan di daerah dapat berjalan dengan baik, karena yang menjadi korban dari ketidak harmonisan hubungan antara lembaga legislatif dan eksekutif adalah rakyat.

Pemerintah Daerah terdiri atas kepala Daerah dan Perangkat Daerah lainnya. Kepala Daerah Propinsi disebut Gubernur, Kepala Daerah Kabupaten disebut Bupati, dan Kepala Daerah Kota disebut Walikota. Kepala Daerah Propinsi karena jabatannya adalah juga Kepala Daerah administrasi sebagai Wakil Pemerintah. Setiap kebijakan dari Kepala Daerah harus sesuai dengan kebutuhan rakyat.

Susunan Pemerintahan Daerah tersebut di atas berbeda dengan ketentuan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, yang menyatakan bahwa Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Susunan yang demikian dimaksudkan untuk menghilangkan kesan yang ada dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, dimana eksistensi dan peran lebih banyak “didominasi” oleh Kepala Daerah. “Dominasi” ini muncul karena Kepala Daerah merupakan komponen utama dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, hal mana tampak dengan adanya predikat sebagai Penguasa Tunggal yang melekat

dalam jabatan tersebut.

Di samping itu, dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, yang melakukan pemisahan DPRD dari Pemerintah Daerah juga dimaksudkan untuk menempatkan DPRD sebagai komponen penting dan sentral dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Pemikiran demikian merupakan usaha perwujudan prinsip kedaulatan rakyat ditingkat daerah, yang tercermin dengan adanya keikutsertaan rakyat lewat lembaga perwakilan di daerah (DPRD) dalam menentukan kebijakan pemerintahan dan pembangunan di daerah yang bersangkutan.

Perwujudan prinsip kedaulatan rakyat di daerah termanifestasi lebih lanjut lewat pemberian peran yang relatif lebih besar kepada DPRD dalam menjalankan fungsinya, yaitu fungsi pembuatan peraturan perundang-undangan (*legislative function*), fungsi perwakilan (*representative function*), dan fungsi pengawasan (*control function*).

Untuk menjalankan fungsi tersebut di atas, kepada DPRD diberikan hak-hak tertentu, yaitu hak meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati dan Walikota, hak meminta keterangan-keterangan kepada Pemerintah Daerah (hak interpelasi), hak mengadakan penyelidikan (hak angket), hak mengadakan perubahan atas rancangan peraturan daerah (hak amandemen), hak mengajukan pernyataan pendapat, hak mengajukan rancangan peraturan daerah (hak inisiatif), hak menentukan anggaran belanja (hak budget), dan hak menentukan peraturan tata tertib DPRD (Pasal 44 Ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004).

Manifestasi lebih lanjut dari besarnya peran DPRD adalah diberikannya kewenangan kepada DPRD untuk mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian

Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota, serta adanya kewajiban dari Kepala Daerah untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD pada setiap tahun anggaran. Kewenangan tersebut tidak dijumpai dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, oleh karena kedudukan DPRD pada saat itu dikonstruksikan berada dibawah bayang-bayang Kepala Wilayah, yang merupakan wakil Pemerintah Pusat dan penguasa tunggal di daerah.

5. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Secara umum DPRD mempunyai 3 (tiga) fungsi dasar yaitu: fungsi perwakilan, fungsi pembuatan kebijakan (legislasi), dan fungsi pengawasan. Dari ketiga fungsi tersebut, fungsi legislasi dinilai oleh banyak kalangan sebagai fungsi yang paling sedikit (kurang) mendapat perhatian dari para anggota dewan. Untuk dapat melaksanakan fungsi ini dengan baik memang sangat diperlukan pemahaman yang mendalam terhadap persoalan yang dihadapi, wawasan yang luas, dan tentu saja kemampuan teknis yang memadai. Selain itu tahapan-tahapan yang harus dilalui untuk dapat menghasilkan suatu produk legislasi yang berkualitas, memerlukan proses yang tidak gampang (Wismar E, 2004)

Kedudukan DPRD adalah: pertama DPRD merupakan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai Lembaga Pemerintahan Daerah. Sedang yang kedua adalah DPRD sebagai unsur Lembaga Pemerintahan Daerah memiliki tanggungjawab yang sama dengan Pemerintah Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah untuk kesejahteraan rakyat.

Fungsi DPRD adalah: 1. Legislasi : Diwujudkan dalam membentuk

Peraturan Daerah bersama Kepala Daerah. 2. Anggaran : Diwujudkan dalam menyusun dan menetapkan APBD bersama Pemerintah Daerah. 3. Pengawasan : Diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan. Undang-undang, Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

5.a. Fungsi DPRD Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

5.a.1. Fungsi Legislasi

Peningkatan fungsi legislasi atau fungsi pengaturan DPRD tidak hanya dilihat dari jumlah peraturan daerah yang dihasilkan, yang berasal dari hak inisiatif DPRD. Kualitas DPRD dalam menjalankan fungsi ini juga diukur dari muatan peraturan daerah yang seharusnya lebih banyak berpihak kepada kepentingan masyarakat luas. Karena Peraturan/Kebijakan yang berpihak pada rakyat akan menciptakan kenyamanan masyarakat.

Dalam penyusunan peraturan daerah, anggota DPRD harus lebih banyak berperan sebagai sumber ide dan gagasan, sesuai dengan kedudukannya sebagai insan politik. Anggota DPRD tidak dituntut untuk menguasai secara teknis materi dan bahasa hukum dalam peraturan daerah, karena hal tersebut dapat diserahkan kepada para ahli dalam bidangnya masing-masing. Praktek pemerintahan daerah yang ada seringkali menggambarkan bagaimana para anggota DPRD sibuk menyusun peraturan daerah sampai pada hal yang sangat rinci dan substantif, tanpa didasari dengan keahlian yang cukup. Akhirnya yang muncul adalah perdebatan berkepanjangan tentang sesuatu hal yang oleh mereka sama-sama tidak paham mengenai substansinya, sehingga menghabiskan waktu tanpa dapat menyelesaikannya dengan baik.

DPRD sebagai lembaga politik dan anggota DPRD sebagai insan politik sudah selayaknya bermain pada ranah politik, yakni memilih alternatif terbaik bagi masyarakat dari berbagai alternatif yang tersedia. Memilih alternatif terbaik juga bukan hal yang mudah, karena menuntut kearifan, sedangkan masalah substansi dan bahasa hukum serahkan saja pada ahlinya.

Sesuai dengan pasal 24 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh ayat (1) DPRD mempunyai tugas dan wewenang antara lain adalah (a) membentuk qanun kabupaten/kota yang dibahas dengan Bupati/Walikota untuk mendapat persetujuan bersama; (b) melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan qanun kabupaten/kota dan peraturan perundang-undangan lain; (c) melaksanakan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah kabupaten/kota dalam melaksanakan program pembangunan kabupaten/kota, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lain, serta penanaman modal dan kerja sama internasional. Dengan melihat beberapa ayat seperti yang disebutkan diatas ternyata, demikian berat tugas yang diemban oleh DPRD, belum tugas dan wewenang lain yang tidak disebutkan di sini. Oleh karenanya diperlukan kemampuan anggota DPRD untuk melaksanakan semua tugas tersebut dengan tetap berpegang pada azas demokrasi.

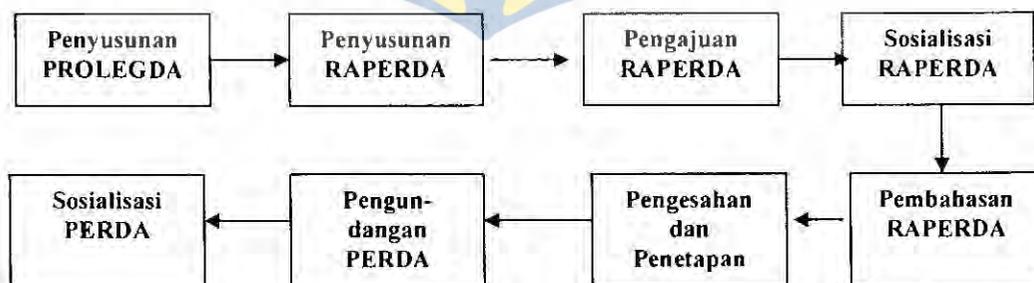
Secara umum yang dimaksud dengan fungsi legislasi adalah fungsi untuk membuat peraturan daerah (Wasistiono dan Wiyoso, 2009: 58). Selanjutnya sesuai Pasal 42, UU nomor 32 tahun 2004 menyatakan bahwa: (1) DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama; (2) DPRD membahas dan menyetujui rancangan peraturan daerah tentang APBD bersama dengan Kepala

Daerah.

Melalui fungsi legislasi ini sesungguhnya menempatkan DPRD pada posisi yang sangat strategis dan terhormat, karena DPRD ikut menentukan keberlangsungan dan masa depan daerah. Hal ini juga harus dimaknai sebagai amanah untuk memperjuangkan dan meningkatkan kesejahteraan rakyatnya.

Fungsi legislasi adalah suatu proses untuk mengakomodasi berbagai kepentingan para pihak pemangku kepentingan (*stakeholder*), untuk menetapkan bagaimana pembangunan di daerah akan dilaksanakan. Oleh karena itu fungsi ini dapat mempengaruhi karakter dan profil daerah melalui peraturan daerah sebagai produknya. Disamping itu, sebagai produk hukum daerah, maka peraturan daerah, merupakan komitmen bersama para pihak pemangku kepentingan yang mempunyai kekuatan paksa (*coercive*) (Wasistiono dan Wiyoso, 2009: 58). Dengan demikian fungsi legislasi mempunyai arti yang sangat penting untuk menciptakan keadaan masyarakat yang diinginkan.

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 10 tahun 2004, pada tingkatan pemerintah daerah, proses pembentukan peraturan daerah diatur dalam Peraturan Daerah tentang Tata Tertib DPRD masing-masing daerah. Proses fungsi legislasi yang dijalankan oleh DPRD dapat digambarkan sebagai berikut:



Bagan: 2.1. Proses Fungsi Legislasi (Sumber: Wasistiono & Wiyoso, 2009: 76)

5.a.2. Fungsi Anggaran

Penyusunan anggaran (rencana keuangan tahunan) dilakukan secara terintegrasi untuk seluruh jenis belanja guna melaksanakan kegiatan pemerintahan yang didasarkan pada prinsip efisiensi alokasi dana. Dalam upaya mewujudkan hal tersebut maka perlu ada penguatan kapasitas aparatur yang terlibat langsung dalam penyusunan anggaran maupun anggota DPRD yang “mengawal” perjalanan penyusunan APBD dan mengawasi penggunaannya.

Makna anggaran menurut Wasistiono & Wiyoso (2009: 106), dapat dilihat dari tiga pendekatan. *Pertama*, secara etimologis anggaran berasal dari bahasa Belanda – *begrooting* artinya mengirakan dan bahasa Inggris – *budget* yang berasal dari bahasa Perancis *bounggette* artinya tas pinggang yang terbuat dari kulit binatang yang digunakan untuk menyimpan surat-surat anggaran oleh Menteri Keuangan. Dalam bahasa Indonesia anggaran berasal dari kata anggar yang artinya kira-kira atau perkiraan. *Kedua*, dalam arti dinamis yang dimaksud dengan anggaran adalah: (1) rencana keuangan yang menerjemahkan penggunaan sumber-sumber yang tersedia untuk memenuhi aspirasi masyarakat menuju penciptaan kehidupan rakyat yang lebih baik di masa yang akan datang (2) rencana keuangan PEMDA untuk membangun peri kehidupan masyarakat yang tentunya semakin berkembang dan dinamis yang tercermin dalam kegiatan, untuk mendorong rakyat dalam memenuhi kewajibannya sebagai warga negara. (3) proses penentuan jumlah alokasi sumber-sumber ekonomi untuk setiap program dan aktivitas dalam bentuk satuan uang. (4) sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja, disebut anggaran kinerja. Kinerja harus mencerminkan efektivitas dan efisiensi pelayanan

publik, yang berarti berorientasi pada kepentingan publik (Mardiasmo dalam Wasistiono, 2009: 106).

Prinsip-prinsip anggaran dan manajemen keuangan daerah seperti yang dikemukakan World Bank (1998) adalah sebagai berikut: (a) Komprehensif dan disiplin, (b) Fleksibilitas, (c) Terprediksi, (d) Kejujuran, (e) Informasi, dan (f) Transparansi dan akuntabilitas.

Menurut Mardiasmo (2002: 105), prinsip yang mendasari pengelolaan keuangan daerah yaitu:

- a) **Transparansi**
Masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran, karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat terutama pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat.
- (b) **Akuntabilitas**
Prinsip pertanggung jawaban publik yang berarti proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan harus dapat dilaporkan dan dipertanggung jawabkan kepada masyarakat.
- (c) **Value of Money**. Prinsip ini sesungguhnya merupakan penerapan tiga aspek yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas.
Ekonomi, berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumberdaya dalam jumlah dan kualitas tertentu ada harga yang paling murah.
Efisiensi, penggunaan dana masyarakat (*public money*) harus dapat menghasilkan output maksimal (berdayaguna).
Efektif, penggunaan anggaran harus mencapai target-target atau tujuan kepentingan publik.

Selanjutnya, menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah bahwa prinsip-prinsip anggaran adalah:

- a. Semua penerimaan (uang, barang, dan atau jasa) dianggarkan dalam APBD.
- b. Seluruh pendapatan, belanja, dan pembiayaan dianggarkan secara bruto.
- c. Jumlah pendapatan merupakan perkiraan terukur dan dapat dicapai serta berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- d. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah cukup dan harus diperkuat dengan dasar hukum yang melandasinya.

Struktur APBD terdiri dari pendapatan, belanja, dan pembiayaan. Belanja diklasifikasi dalam urusan pemerintahan (wajib dan pilihan), organisasi, program, kegiatan, kelompok, jenis, obyek, dan rincian obyek belanja. Kelompok belanja dikategorikan dalam belanja langsung dan tidak langsung. Pendapatan dikelompokkan dalam pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah. Demikian pula pembiayaan disini melalui penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan (Wasistiono & Wiyoso, 2009: 112).

Agar lebih jelas struktur APBD dapat dinarasikan seperti di bawah ini (Wasistiono, 2009: 113).

1). Pendapatan

- (a) Pendapatan Asli Daerah (PAD)
 - Pajak Daerah
 - Retribusi Daerah
 - Hasil Pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
 - lain-lain PAD yang sah.
- (b) Dana Perimbangan
 - Dana bagi hasil
 - Dana Alokasi Umum (DAU)
 - Dana Alokasi Khusus (DAK)
- (c) Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah
 - Hibah
 - Dana Darurat
 - Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemda Lainnya
 - Dana Penyesuaian dan Dana OTSUS
 - Bantuan Keuangan dari Provinsi atau Pemda lainnya.

2). Belanja

- (a) Belanja Tidak Langsung
 - Belanja Pegawai
 - Belanja Bunga
 - Belanja Subsidi
 - Belanja Hibah
 - Belanja Bantuan Sosial
 - Belanja Bagi Hasil

- Belanja Bantuan Keuangan
- Belanja Tidak Terduga
- (b) Belanja Langsung
 - Belanja Pegawai
 - Belanja Barang dan Jasa
 - Belanja Modal.

3). Pembiayaan

- (a) Penerimaan Pembiayaan
 - Selisih dari Perhitungan (SiLPA) anggaran tahun sebelumnya.
 - Pencairan dana cadangan
 - Hasil Penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan
 - Penerimaan pinjaman daerah
 - Penerimaan kembali pemberian pinjaman
 - Penerimaan piutang daerah
- (b) Pengeluaran Pembiayaan
 - Pembentukan dana cadangan
 - Penyertaan modal Pemda
 - Pembayaran pokok utang
 - Pemberian Pinjaman

5.a.3. Fungsi Pengawasan

Menurut pasal 342 UU Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, bahwa DPRD Kabupaten/Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota. Sedangkan dalam UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 butir (4) disebutkan bahwa DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di daerah, DPRD mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Tugas dan wewenang pengawasan DPRD secara khusus tercantum dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 42 ayat

(1) C yang berbunyi:

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

Pengawasan ini bertujuan untuk menggambarkan kehidupan demokrasi, menjamin keterwakilan rakyat dan daerah dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, serta mengembangkan mekanisme *checks and balance* antara lembaga legislatif dan eksekutif demi terwujudnya keadilan dan kesejahteraan rakyat.

Konsep dasar pengawasan DPRD meliputi pemahaman tentang arti penting pengawasan, syarat pengawasan yang efektif, ruang lingkup dan proses pengawasan (Wasistiono & Wiyoso, 2009: 143). Pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan, Fungsi pengawasan terutama untuk menjamin pelaksanaan kegiatan sesuai dengan kebijakan dan rencana yang telah ditetapkan serta memastikan tujuan dapat tercapai secara efektif dan efisien tanpa ada tarik-menarik kepentingan politik yang merugikan masyarakat umum.

Selanjutnya secara sederhana disebutkan bahwa pengawasan adalah kegiatan yang dilaksanakan agar visi, misi atau tujuan organisasi tercapai dengan lancar tanpa ada penyimpangan atau segala usaha dan kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas dan kegiatan apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Dalam tata pemerintahan yang baik, pengawasan berperan memberikan umpan balik (*feed back*) kepada pemerintah daerah. Pengawasan harus memberikan informasi tersebut sedini mungkin, sebagai bagian dari sistem peringatan dini (*early warning system*) bagi

pemerintah daerah.

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

Menurut Griffin (2003: 144-145) bahwa proses pengawasan memiliki empat dasar tahapan yaitu:

- a) *Establish standards*, dengan menetapkan kembali target atau program yang berikut untuk perbandingan yang membawa kinerja terukur, standar pengawasan inipun selalu konsisten terhadap tujuan organisasi;
- b) *Measurement performance*, ukuran kinerja yang tetap, kegiatan yang terus menerus pada sebagian besar organisasi, untuk suatu pengawasan yang efektif ukuran kinerja harus benar atau sah, harian, mingguan atau bulanan, penampilan ukuran pelayanan dari unit cost, kualitas produk dan jumlahnya, penampilan pekerja sering diukur antara mutu dan jumlah terhadap hasil;
- c) *Compare performance against standards*, membandingkan kembali kinerja dengan standar, mungkin kinerja lebih tinggi, atau lebih rendah atau sama dengan standar;
- d) *Consider corrective action*, keputusan untuk mengambil tindakan yang berat manajer memerlukan analisis dan keahlian diagnostik, meneliti tingkat penyimpangan atau merubah standar atau ukuran atau norma.

Penjelasan di atas merupakan fungsi pengawasan yang dilakukan dalam konteks manajemen. Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD adalah pengawasan politik dan kebijakan yang bertujuan untuk memelihara akuntabilitas publik, terutama lembaga-lembaga yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan kebijakan dan program pemerintahan serta pembangunan di daerah. Sistem akuntabilitas di daerah akan menjadi lebih efektif, karena proses dan hasil pengawasan yang dilakukan DPRD akan memungkinkan lembaga-lembaga publik

digugat jika mereka tidak memenuhi kaidah-kaidah publik.

Menurut Wasistiono & Wiyoso (2009: 145), secara spesifik, hasil pengawasan DPR terhadap Pemerintah Daerah ditujukan:

- a) Untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b) Untuk menjamin kemungkinan tindakan koreksi yang cepat dan tepat terhadap penyimpangan dan penyelewengan yang ditemukan dalam upaya mencegah berlanjutnya kesalahan dan atau penyimpangan;
- c) Untuk menumbuhkan motivasi, memperbaiki, mengurangi dan atau meniadakan penyimpangan;
- d) Untuk meyakinkan bahwa kinerja pemerintah daerah sedang dan atau telah mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

Melalui pengawasan tersebut, DPRD dapat membangun sebuah *early warning system* atau sistem peringatan dini apabila terjadi kejanggalan atau penyimpangan dalam proses pengelolaan tata pemerintahan daerah. Untuk dapat melaksanakan pengawasan secara efektif diperlukan beberapa persyaratan, yaitu:

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

Berdasarkan Pasal 42 ayat (1) huruf c UU Nomor 32 tahun 2004, secara umum ruang lingkup pengawasan oleh DPRD meliputi tiga hal yaitu:

- a. Pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan daerah dan Peraturan Perundang-undangan lainnya (Peraturan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan sebagainya).
Pengawasan ini meliputi pengawasan terhadap pencapaian tujuan awal saat ditetapkannya Peraturan daerah.

- b. Pengawasan terhadap Pelaksanaan APBD
Pengawasan ini merupakan pengawasan terhadap pencapaian tujuan awal saat ditetapkannya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- c. Pengawasan terhadap Perjanjian Kerjasama dengan Pihak Ketiga
Pengawasan ini meliputi pengawasan terhadap kerjasama daerah oleh pemerintah daerah dengan pihak ketiga baik lokal maupun internasional, materi meliputi bidang yang dikerjasamakan, jangka waktu kerjasama, manfaat bagi daerah, dan sumber pembiayaan.

6. Mekanisme Pengawasan

Pembinaan dan penyelenggaraan pengawasan penyelenggaraan otonomi daerah. Pembinaan dimaksud lebih ditekankan pada pengawasan represif untuk lebih memberikan kebebasan kepada daerah otonom dalam mengambil keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai pengawas terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Oleh karenanya peraturan daerah yang ditetapkan daerah otonom tidak perlu mendapat pengesahan terlebih dahulu oleh pejabat yang berwenang (Penjelasan Umum angka 9 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004).

Ketentuan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 diatas memberikan gambaran bahwa mekanisme pengawasan dalam undang-undang tersebut lebih sederhana, dalam upaya memberikan kemandirian dan keleluasaan bagi daerah untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan. Berbeda jika dibandingkan dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, yang mengatur mengenai pengawasan umum, preventif, dan represif. Adanya jenis pengawasan yang demikian dimaksudkan sebagai usaha untuk menjamin adanya keserasian penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan antara daerah-daerah dengan Pemerintah Pusat, serta untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna (Kansil, 1985: 25). Namun

demikian, didalam kenyataannya justru menunjukkan bahwa Pemerintah Pusat sangat “mengekang” daerah-daerah dalam upaya pengaturan dan pengurusan kegiatan pemerintahannya.

Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan pengawasan umum adalah suatu jenis pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah (Pusat) terhadap segala kegiatan Pemerintah Daerah untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan baik. Pengawasan ini dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur/Bupati/Walikota/madya Kepala Daerah sebagai wakil Pemerintah (Pusat) di daerah yang bersangkutan (Pasal 71).

Kemudian pengawasan preventif mengandung prinsip bahwa Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah mengenai pokok tertentu baru berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang, yaitu Menteri Dalam Negeri bagi Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah Tingkat I, serta Gubernur Kepala Daerah bagi Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah Tingkat II (Pasal 68).

Sedangkan pengawasan represif dilakukan terhadap semua Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah. Pengawasan ini berwujud penangguhan atau pembatalan Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya. Penangguhan atau pembatalan itu dilakukan oleh yang berwenang (Pasal 70).

Adanya mekanisme pengawasan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 merupakan cerminan dari besarnya campur tangan

Pemerintah Pusat terhadap aktivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah, yang membawa dampak pada “kepatuhan dan ketaatan yang berlebihan” dari daerah terhadap kebijakan Pemerintah Pusat dan pengekangan aktivitas daerah, yang pada gilirannya kurang atau bahkan tidak memberikan keleluasaan dan kemandirian kepada daerah. Campur tangan demikian tidak lepas dari politik otonomi sentralisasi yang dikembangkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

Sehubungan dengan itu Manan (2004) mengatakan bahwa :

“Sistem pengawasan akan menentukan kemandirian satuan otonomi. Untuk menghindari agar pengawasan tidak melepaskan otonomi, maka sistem pengawasan ditentukan secara spesifik, baik lingkup maupun tata cara pelaksanaannya. Karena itu hal-hal seperti memberlakukan prinsip “pengawasan umum” pada satuan otonomi dapat mempengaruhi dan membatasi kemandirian daerah”.

Selanjutnya dikatakan Manan (2004)

“Bahwa tidak boleh ada sistem otonomi yang sama sekali meniadakan pengawasan. Kebebasan berotonomi dan pengawasan merupakan dua sisi dari satu lembaran dalam berotonomi untuk menjaga keseimbangan bandul antara kecenderungan desentralisasi dan sentralisasi yang dapat berayun berlebihan”.

Di atas telah disebutkan bahwa Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menganut jenis pengawasan represif, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah (Pusat) terhadap Peraturan Daerah dan keputusan Kepala Daerah yang dianggap bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan atau peraturan perundang-undangan lainnya.

Jika Pasal 145 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ditelaah lebih lanjut, maka hal ini dapat digambarkan mekanisme pengawasan itu sebagai berikut :

1. Peraturan Daerah dan keputusan Kepala Daerah disampaikan kepada Pemerintah (Pusat) selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari setelah ditetapkan (Pasal 145 ayat (1)).
2. Pemerintah (Pusat) dapat membatalkan Peraturan Daerah dan Keputusan kepala Daerah yang dianggap bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan atau peraturan perundang-undangan lainnya (Pasal 145 ayat (2)).
3. Keputusan Pembatalan tersebut ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda (Pasal 145 ayat (3)).
4. Selambat-lambatnya satu minggu setelah keputusan pembatalan tersebut, kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud (Pasal 145 ayat (4)).
5. Daerah yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan tersebut, dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung. (Pasal 145 ayat (5)).

Mekanisme pengawasan tersebut selain sederhana, juga memberikan hak kepada daerah untuk menyatakan keberatan atau ketidaksetujuannya terhadap tindakan pembatalan Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang dilakukan oleh Pemerintah (Pusat).

Dalam Pemerintahan Daerah proses pengawasan merupakan hal penting dalam menjalankan kegiatan organisasi pemda, oleh karena itu setiap pimpinan harus dapat menjalankan fungsi pengawasan sebagai salah satu fungsi manajemen. Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan organisasi terhadap setiap pegawai yang berada dalam organisasi adalah wujud dari pelaksanaan fungsi administrasi dari pimpinan organisasi terhadap para bawahan, serta mewujudkan

peningkatan efektifitas, efisiensi, rasionalitas, dan ketertiban dalam pencapaian tujuan dan pelaksanaan tugas organisasi. Pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan organisasi akan memberikan implikasi terhadap pelaksanaan rencana akan baik jika pengawasan dilakukan secara baik, dan tujuan baru dapat diketahui tercapai dengan baik atau tidak setelah proses pengawasan dilakukan. Dengan demikian peranan pengawasan sangat menentukan baik buruknya pelaksanaan suatu rencana.

Secara teoritik mekanisme pengawasan dapat dilakukan pengawasan langsung dan tidak langsung. Pengawasan Langsung adalah pengawasan yang dilakukan dengan cara mendatangi dan melakukan pemeriksaan di tempat (*on the spot*) terhadap obyek yang diawasi. Jika pengawasan langsung ini dilakukan terhadap proyek pembangunan fisik maka yang dimaksud dengan pemeriksaan ditempat atau pemeriksaan setempat itu dapat berupa pemeriksaan administratif atau pemeriksaan fisik di lapangan. Pengawasan Tidak Langsung merupakan pengawasan yang dilakukan tanpa mendatangi tempat pelaksanaan pekerjaan atau obyek yang diawasi atau pengawasan yang dilakukan dari jarak jauh yaitu dari belakang meja. Dokumen yang diperlukan dalam pengawasan tidak langsung sebagaimana dikemukakan Siagian (2006 : 251) antara lain :

- a. Laporan pelaksanaan pekerjaan baik laporan berkala maupun laporan insidental;
- b. Laporan hasil pemeriksaan (LHP) dari pengawan lain;
- c. Surat-surat pengaduan;
- d. Berita atau artikel di mass media;
- e. Dokumen lain yang terkait.

Disamping pengawasan langsung dan tidak langsung dapat juga dilakukan pengawasan formal, pengawasan formal adalah pengawasan yang dilakukan oleh

instansi/pejabat yang berwenang (resmi) baik yang bersifat intern dan ekstern; Misal : pengawasan yang dilakukan oleh BPK, BPKP dan ITJEN. Pengawasan langsung yang dapat dilakukan DPRK dalam bentuk pengawasan anggaran adalah *budgetary control* yaitu penilaian suatu rencana anggaran keuangan (rencana kerja) dibandingkan dengan pelaksanaannya; berdasarkan penilaian tersebut, diperoleh kesimpulan, yaitu rencana anggaran telah atau belum dilaksanakan dengan efektif dan efisien. Kemudian pengawasan informal yakni pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat atau *social control*, misalnya surat pengaduan masyarakat melalui media massa atau melalui badan perwakilan rakyat. Mewujudkan good governance perlu partisipasi masyarakat untuk ikut serta dalam memberikan fungsi pengawasan (WASMAS), agar pelaksanaan pembangunan berjalan optimal dan tercapainya tujuan dan sasaran organisasi yang telah ditetapkan, serta menghasilkan keluaran dan manfaat yang dikehendaki (output and outcome) oleh stakeholders dan masyarakat luas pada umumnya.

7. Pertanggungjawaban dan Pemberhentian Kepala Daerah

Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan daerah, Kepala Daerah yaitu Gubernur, Bupati dan Walikota, bertanggungjawab kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran (Pasal 42 huruf g). Disamping itu Kepala Daerah berkewajiban atau jika dipandang perlu oleh Kepala Daerah, atau apabila diminta oleh Presiden memberikan laporan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sekurang-kurangnya sekali dalam setahun (Pasal 27 ayat (3)). Khusus untuk Gubernur, selain bertanggung jawab kepada DPRD

(Pasal 31 ayat (2)), ia juga bertanggung jawab kepada Presiden, sebagai konsekuensi dari kedudukannya sebagai wakil pemerintah (Pasal 38 ayat (1) dan (4)).

Mengenai mekanisme pemberhentian Kepala Daerah, dilakukan oleh Presiden, dengan ketentuan sebagai berikut :

1. DPRD dapat mengusulkan (atas usul atau tanpa usul DPRD) kepada Presiden, karena dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan dan atau tidak melaksanakan kewajiban sebagai kepala daerah (Pasal 29 ayat (4)).
2. Ditetapkan dengan Keputusan DPRD dan disahkan oleh Presiden, karena alasan-alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.
3. Tanpa melalui Keputusan DPRD jika terbukti melakukan tindak pidana kejahatan (Pasal 30 ayat (1)), dan tanpa persetujuan DPRD jika terbukti melakukan makar dan perbuatan yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 31 ayat (2)).

Berkaitan dengan kewenangan pemberhentian Kepala Daerah yang berada di tangan Presiden, akan menimbulkan persoalan terutama dalam suasana banyaknya partai politik yang mempunyai wakil di DPRD. Dalam pemberhentian Kepala Daerah atas usulan DPRD akibat ditolakny laporan pertanggungjawaban akan menimbulkan persoalan seperti diuraikan dalam ilustrasi berikut :

Andaikata Presiden berasal dari Partai A, sementara Kepala Daerah yang diusulkan pemberhentiannya juga dari Partai A. Dalam keadaan demikian, karena DPRD hanya berwenang untuk mengusulkan pemberhentian, sementara kewenangan pemberhentian ada ditangan Presiden, dapat saja terjadi Presiden tidak mengabulkan usulan dari DPRD, dengan berbagai alasan (politis) dari pihak Presiden, yaitu karena keduanya berasal dari satu partai.

Selanjutnya, khusus untuk Gubernur yang dapat diberhentikan oleh Presiden karena ia bertanggung jawab kepada Presiden, dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah, akan mengalami persoalan seperti dalam ilustrasi berikut :

Andaikata Presiden berasal dari Partai X, sementara Gubernur dari Partai Y yang mendapat mayoritas kursi di DPRD. Dalam laporan pertanggungjawaban Gubernur kepada DPRD tidak mendapat persoalan dan dapat diterima, sementara dalam laporan pertanggungjawaban kepada Presiden, dinyatakan tidak diterima atau ditolak.

Terlepas dari semua kendala yang diilustrasikan diatas, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah memberikan ketentuan yang sangat baik mengenai pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah dengan memberi peran yang lebih besar kepada DPRD dalam kedua hal itu.

B. Penelitian Terdahulu

Terdapat beberapa penelitian yang membahas terkait fungsi DPRK antara lain penelitian yang dilakukan Sari (2008), meneliti pengaruh *personal background*, *political background* dan pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap kinerja DPRD dalam pengawasan keuangan daerah, sebagai variabel dependen dalam penelitian tersebut adalah Kinerja DPRD dalam pengawasan keuangan daerah, variabel independen adalah *personal background*, *political background* dan pengetahuan dewan tentang anggaran. Hasil dari penelitian tersebut secara umum menunjukkan bahwa *personal background* dan *political background* tidak berpengaruh terhadap kinerja DPRD dalam pengawasan keuangan daerah, tetapi pengetahuan dewan berpengaruh terhadap kinerja DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.

Winarna dan Murni (2007), meneliti pengaruh *personal background*, *political background* dan pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah, sebagai variabel dependen dalam penelitian tersebut adalah Peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah, variabel independen adalah *personal background*, *political background* dan pengetahuan dewan tentang anggaran. Hasil dari penelitian tersebut secara umum menunjukkan bahwa *personal background*, *political background* tidak berpengaruh terhadap kinerja DPRD dalam pengawasan keuangan daerah, tetapi pengetahuan dewan berpengaruh terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.

Sari dkk, (2009), meneliti Akuntabilitas, partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik sebagai pemoderating hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dan pengawasan keuangan daerah (APBD), sebagai variabel dependen dalam penelitian tersebut adalah pengawasan keuangan daerah, variabel independen adalah pengetahuan dewan tentang anggaran. Sebagai variabel moderating adalah Akuntabilitas, partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan public. Hasil dari penelitian tersebut secara umum menunjukkan bahwa pengetahuan dewan tentang anggaran berpengaruh signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah, tetapi Akuntabilitas, partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik tidak berpengaruh terhadap hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dan pengawasan keuangan daerah (APBD).

Abdullah, dkk (2004) meneliti perilaku oportunistik legislatif dalam penganggaran daerah, sebagai variabel dependen adalah perilaku oportunistik legislatif, variabel independen sumber pendapatan daerah. Hasil dari penelitian

tersebut secara umum menunjukkan bahwa *pertama* legislatif melakukan *political corruption* melalui realisasi *discretionary power* yang dimilikinya dalam penganggaran DPRD. *Kedua* membuat keputusan anggaran melalui penggunaan kenaikan anggaran PAD sebagai sumber pembiayaan untuk usulan kegiatan baru. *Ketiga* perilaku oportunistik legislatif seakan-akan didukung oleh perangkat peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tabel 2.1. Review Penelitian Terdahulu

No.	Nama Peneliti/Tahun	Topik Penelitian	Hasil Penelitian
1.	Imelda Sari (2008)	Pengaruh <i>personal background, political background</i> dan pengetahuan dewan terhadap Kinerja DPRD dalam pengawasan keuangan daerah/APBD Studi Empiris Di Kota Padang	<i>Personal background</i> dan <i>political background</i> tidak berpengaruh terhadap Kinerja DPRD dalam pengawasan keuangan daerah, tetapi pengetahuan dewan berpengaruh terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.
2.	Winarna, dan Sri Murni (2007)	Pengaruh <i>personal background, political background</i> dan pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.	<i>Personal background</i> dan <i>political background</i> tidak berpengaruh terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah, tetapi pengetahuan dewan berpengaruh terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.
3.	Sari, Rida Perwita dan Syaiful Anwar (2009)	Akuntabilitas, partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik sebagai pemoderating hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dan pengawasan keuangan daerah (APBD).	Pengetahuan dewan tentang anggaran berpengaruh signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD). Akuntabilitas, partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik tidak berpengaruh terhadap hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dan pengawasan keuangan daerah (APBD).
4.	Abdullah Syukriy dan Jhon Andra Asmara (2004)	Perilaku Oportunistik Legislatif dalam Penganggaran Daerah.	Sumber Pendapatan Daerah berpengaruh signifikan terhadap perilaku oportunistik legislative
5.	Puda, Umbu (2005)	Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi	Fungsi dan Peran DPRD, diantaranya adalah seperti yang dikembangkan oleh Robert Fried

- Fungsi Dan Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Jawa Tengah yaitu informasi, keahlian, kekuatan sosial, popularitas, legitimasi, kekerasan, peraturan, kekuatan ekonomi, sumber daya manusia dan jabatan politis. Selain itu juga perlu diteliti faktor eksternal yang dikembangkan oleh Thaib yaitu sistem pemilihan umum yang dilakukan, latar belakang sejarah dan iklim politik yang berlaku dan ada tidaknya hak pemanggilan kembali anggota oleh partai politik yang ada (recall).
- 6 Kartikasari, Dewi (2012) *Pengaruh Personal Background, Political Background, Pemahaman Regulasi terhadap Peran Anggota DPRD Dalam Pengawasan Keuangan Daerah (Studi Kasus Pada DPRD Kabupaten Boyolali)* Hasil penelitian ini mengindikasikan bahwa pertama, tingkat pendidikan berpengaruh negatif dan tidak signifikan terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah. Kedua, bidang pendidikan berpengaruh negatif dan tidak signifikan terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah. Ketiga, latar belakang pekerjaan berpengaruh positif dan tidak signifikan terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah. Keempat, pengalaman di DPRD berpengaruh positif dan signifikan terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah. Kelima, asal parpol berpengaruh positif dan signifikan terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah. Keenam, asal komisi berpengaruh positif dan signifikan terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah. Ketujuh, pemahaman regulasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.

C. Kerangka Berpikir

Adapun kerangka berpikir yang dapat dibentuk sebagai berikut :



Bagan 2.2 : Kerangka Berpikir

Fungsi DPRK yaitu legislasi, anggaran dan pengawasan jalannya pemerintahan pada Kabupaten Aceh Jaya. DPRK melaksanakan fungsi legislasi yaitu sebagai lembaga yang mengesahkan setiap aturan yang diusulkan oleh eksekutif. Fungsi anggaran yaitu melaksanakan tugas setiap tahunnya terkait dengan anggaran daerah yang akan disahkan setelah diusulkan oleh eksekutif. Fungsi pengawasan tidak kalah pentingnya dengan fungsi legislasi dan anggaran, karena fungsi pengawasan mempunyai pengertian lebih luas dibandingkan dengan evaluasi terhadap kinerja pemerintah daerah dalam implementasi berbagai kebijakan publik. Patut disadari bahwa fungsi pengawasan DPRK tidak hanya menyangkut bidang keuangan (APBK) tetapi termasuk kinerja Pemerintah Daerah dalam mengimplementasi berbagai kebijakan publik. Kewenangan DPRK dalam menjalankan fungsi pengawasan memang memberikan tantangan tersendiri dan fungsi ini memberikan peluang besar bagi DPRK untuk membuktikan kredibilitasnya pada rakyat.

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

A. Desain Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif kualitatif. Tujuannya untuk menggambarkan keadaan atau mencari fakta-fakta dan keterangan dengan menganalisis data tentang fungsi DPR Kabupaten dalam Pengawasan Pemerintah Kabupaten Aceh Jaya. Untuk melihat, mengetahui serta melukiskan keadaan yang sebenarnya secara rinci dan aktual dengan melihat masalah dan tujuan penelitian seperti yang telah disampaikan sebelumnya, maka metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif.

Menurut Straus, Anselm & Corbin, Julict, (2003), penelitian kualitatif adalah jenis penelitian yang temuan-temuannya tidak diperoleh melalui prosedur statistik atau bentuk hitungan. Tahapan penelitian kualitatif menurut pendapat Miles, Mathew B., and Huberman A. Michael.(1992), yang diterjemahkan oleh Tjetjep Rehendi R. yang berjudul *Analisi Data Kualitatif* tahap-tahapan penelitian kualitatif itu meliputi langkah-langkah sebagai berikut ;

- 1) Membangun Kerangka Konseptual
- 2) Merumuskan Permasalahan Penelitian
- 3) Pemilihan Sampel dan Pembatasan Penelitian
- 4) Instrumentasi
- 5) Pengumpulan Data
- 6) Analisis Data
- 7) Matriks dan Pengujian Kesimpulan.

Selanjutnya, dipilihnya penelitian kualitatif karena metode kualitatif dapat memberikan rincian yang lebih kompleks tentang fenomena yang sulit diungkapkan oleh metode kuantitatif. Dalam penelitian ini menggunakan cara-

cara dalam pencarian data dan menganalisisnya secara deskriptif, dengan melukiskan keadaan subyek dan obyek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak. Nawawi, H. (1990).

Selanjutnya, Moleong, L.J. (2000), menyatakan bahwa pelaksanaan metode penelitian deskriptif tidak terbatas hanya sampai pada pengumpulan dan penyusunan data, tetapi meliputi analisis dan interpretasi tentang arti data tersebut, selain itu semua yang dikumpulkan berkemungkinan menjadi kunci terhadap apa yang diteliti. Hal senada juga diungkapkan Sugiyono. (2001), mengatakan bahwa metode penelitian deskriptif bertujuan untuk mendapatkan dan menyampaikan fakta-fakta dengan jelas dan teliti. Studi deskriptif harus lengkap, tanpa banyak detail yang tidak penting dengan menunjukkan apa yang penting atau tidak.

B. Sumber Informasi dan Pemilihan Informan

1. Subjek Penelitian

Subjek penelitian ini adalah yang dituju untuk diteliti (Sugiyono, 2001: 65). Adapun yang menjadi subejk dalam penelitian ini adalah legislatif dan eksekutif sebanyak 43 (empat puluh tiga) orang. Sedangkan responden (informan) penelitian terdiri dari pimpinan DPRK, Bupati dan Wakil Bupati Aceh Jaya, Sekretaris Daerah, dan para Asisten. Pimpinan DPRK dan Badan anggaran dijadikan subjek penelitian karena pimpinan DPRK adalah pucuk pimpinan dan juga penanggungjawab utama dalam masalah pengesahan pertanggungjawaban Bupati. Oleh karena itu dengan menjadikan pimpinan DPRK secara kolektif sebagai subjek penelitian, diharapkan dapat memberikan data yang selengkap-lengkapnnya mengenai pelaksanaan pertanggungjawaban Bupati. Di lain pihak

Bupati/ Wakil Bupati, Sekretaris Daerah, dan para Asisten merupakan pihak yang diminta pertanggungjawaban oleh DPRK dalam pelaksanaan pemerintahan sehari-hari. Lebih jelasnya subjek penelitian ini dapat disajikan pada tabel berikut.

Tabel 3.1
Key Informan
Legislatif dan Eksekutif

No	Legislatif dan Eksekutif	Jumlah	Responden
1	Pimpinan (Ketua) DPRK	1	1
2	Anggota DPRK	20	10
2	Bupati	1	1
3	Wakil Bupati	1	1
4	Sekretaris Daerah	1	1
5	Asisten	2	3
6	Tokoh Agama	1	1
6	Tokoh Pemuda Kab Aceh Jaya	1	1
7	Birokrat	1	1
8	Akademisi	1	1
9	Ketua Kadin	1	1
Jumlah		31	22

(Sumber : Kantor DPRK dan Bupati Aceh Jaya 2011)

2. Informan Penelitian

Penentuan informan di atas dilakukan dengan mengambil responden kunci (*key responden*) dengan menggunakan teknik *snowball* (atau bola salju). Cara ini dipakai ketika peneliti tidak banyak tahu tentang identitas responden. Peneliti hanya tahu satu atau dua orang yang berdasarkan penilaian peneliti bisa dijadikan responden. Karena peneliti menginginkan lebih banyak lagi, lalu dia minta kepada responden pertama untuk menunjukan orang lain yang kira-kira bisa dijadikan

responden, dengan cara kerja menggelinding dari kecil sampai besar dan dirasakan hingga tuntas informasi yang diharapkan dalam penelitian ini.

Dengan demikian, banyaknya informan yang akan diteliti sangat tergantung pada operasionalisasi pelaksanaan penelitian di lapangan. Responden yang ditetapkan berdasarkan penelitian lapangan selama 1 (satu) minggu penelitian (tanggal 11 s/d 15 April 2011) hanya ditemukan sebanyak 31 responden kemudian dari total 31 orang diambil 22 orang untuk menjadi responden. Dasar pengambilan sampel yang demikian adalah termasuk sampel tanpa sengaja (*accidental sample*). *Accidental Sample* merupakan prosedur untuk memperoleh sampel dari populasi asal sudah memenuhi jumlah tertentu yang kita inginkan. Oleh karena dalam pelaksanaannya tanpa pertimbangan apa pun maka dikatakan pula sebagai teknik pengambilan responden seadanya. Artinya, jika si peneliti memerlukan responden terdiri dari 31 responden maka ia akan mengambil “individu-individu” anggota responden yang diteliti berturut-turut sampai diperoleh 31 unit sampel tetapi karena peneliti menggunakan teknik *snowball* (atau bola salju) maka responden yang dipakai sebanyak 22 orang.

C. Instrumen Penelitian

Adapun jenis data yang penulis peroleh dalam penelitian ini adalah:

1. Data Primer, yakni data yang diperoleh langsung dari para responden berupa informasi dari informan di lapangan, yang meliputi data tentang pelaksanaan pekerjaan tugas DPRK dan Eksekutif yang diperoleh melalui wawancara.

2. Data Skunder, yaitu data yang diperoleh melalui laporan-laporan/buku-buku/catatan-catatan yang berkaitan erat dengan permasalahan yang diteliti meliputi : data peran DPRK Aceh Jaya dan eksekutif.

D. Prosedur Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang dibutuhkan sesuai dengan permasalahan yang diteliti, maka penulis menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut menggunakan wawancara, observasi, dan dokumentasi.

1. Teknik Wawancara

Penggunaan metode wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui beberapa hal pada tingkat legislatif tentang proses pengawasan, pembahasan hasil laporan pertanggungjawaban Bupati, dan persidangan. Selanjutnya pada tingkat eksekutif berkaitan dengan pelaksanaan anggaran, proses penyusunan laporan, dan jawaban eksekutif terhadap pandangan DPR Kabupaten terhadap laporan pertanggungjawaban Bupati. Wawancara yang dilakukan secara struktur dimana pertanyaan yang hendak ditanya sudah disiapkan peneliti sebelumnya.

Menurut Arikunto (2006:82) "wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu". Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancarai (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu.

2. Teknik Observasi

Idrus (2009: 102) mengatakan metode observasi adalah pengamatan langsung yang dilakukan peneliti baik partisipatif atau non partisipasi. Peneliti melakukan pengamatan secara langsung ke objek penelitian untuk melihat kegiatan yang dilakukan, dalam hal ini kegiatan proses persidangan penyampaian LPJ Bupati Aceh Jaya di ruang sidang DPRK Aceh Jaya. Metode observasi yang dilakukan oleh peneliti adalah metode pengumpulan data observasi partisipatif dimana peneliti mengikuti sehari-hari apa yang terjadi di ruang sidang DPRK Aceh Jaya dengan mendengarkan apa yang dikatakan oleh para informan dengan cara mengamati aktivitas pimpinan DPRK pada saat membahas laporan pertanggungjawaban Bupati, terutama berkaitan dengan gerak gerik pimpinan disebabkan berbagai kondisi (emosional, hubungan kepartaian dengan Bupati, dan hubungan-hubungan lain yang berpengaruh terhadap pengambilan keputusan dalam proses persidangan). Selain itu melihat suasana dukungan atau menentang baik didalam gedung maupun diluar gedung terhadap pertanggungjawaban. Selanjutnya, pada tataran eksekutif dapat diamati pada suasana persiapan, penulisan laporan, persiapan membuat dokumen LPJ serta penyampaian laporan termasuk kesiapan data pendukung kemudian mencatat perilaku atau sikap dan kejadian sebagaimana yang terjadi sebenarnya di ruang sidang DPRK.

3. Metode Dokumentasi

Menurut Arikunto (2006:206) metode dokumentasi adalah "mencari data mengenai hal-hal atau variabel yang berupa catatan, transkrip, buku, surat kabar, majalah, prasasti, notulen rapat, agenda dan sebagainya". Studi dokumentasi dalam

penelitian ini yaitu dengan mencermati dokumen yang ada di Sekretariat Pemda , termasuk dokumen yang ada di Sekretariat DPRK baik berupa buku pedoman, juklak dan juknis, perencanaan program maupun bentuk lain yang terkait dengan kegiatan pertanggungjawaban Bupati.

E. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh dari penelitian, selanjutnya akan dianalisis dengan menggunakan teknik analisis data deskriptif kualitatif, yakni dengan memberikan interpretasi terhadap data yang diperoleh dari lapangan kemudian diatur, diurutkan dan dikelompokkan dengan memberikan kode dan mengkategorikan. Untuk menganalisis data yang telah dikumpulkan dari lapangan, teknik analisis yang digunakan adalah analisis deskriptif. Melalui teknik ini, akan digambarkan seluruh data atau fakta yang diperoleh dengan mengembangkan kategori-kategori yang relevan dengan tujuan penelitian dan penafsiran terhadap hasil analisis deskriptif dengan berpedoman pada teori-teori yang sesuai. Hasil wawancara tersebut akan dianalisis dengan teknik triangulasi, yaitu analisis dan interpretasi dari peneliti terhadap hasil wawancara akan dikuatkan dan dibandingkan dengan data sekunder dan data observasi. Selanjutnya analisis data ini akan dilakukan secara induktif, yakni penganalisaan dengan cara menarik kesimpulan atas data yang berhasil dikumpulkan dari yang berbentuk khusus ke bentuk umum, atau penalaran untuk mencapai suatu kesimpulan mengenai semua unsur-unsur penelitian yang tidak diperiksa atau diteliti dalam penelitian mengenai fungsi DPR Kabupaten dalam Pengawasan Pemerintah Daerah Aceh Jaya.

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Deskripsi Objek Penelitian.

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Aceh Jaya, yang adalah salah satu kabupaten di Provinsi Aceh, Indonesia. Kabupaten Aceh Jaya dibentuk sebagai hasil pemekaran dari Kabupaten Aceh Barat. Kabupaten Aceh Jaya, khususnya Kecamatan Jaya terkenal dengan profil penduduknya yang khas. Sebagian penduduk Kecamatan Jaya ini berprofil seperti orang Eropa di mana ada yang berkulit putih, bermata biru, dan berambut pirang. Mereka dipercaya merupakan keturunan prajurit Portugis pada abad ke-16 yang kapalnya terdampar di pantai Kerajaan Daya, dan ditawan oleh raja kawasan itu. Para prajurit Portugis yang tertawan ini lama-kelamaan masuk Islam, menikah dengan penduduk setempat dan mengadaptasi tradisi Aceh secara turun-temurun. Keturunan mereka saat inilah yang terlihat khususnya di kecamatan Jaya (sekitar 75 km arah barat daya Banda Aceh). Kabupaten Aceh Jaya terbentuk pada tanggal 22 Juli 2002, merupakan wilayah pemekaran dari Kabupaten Aceh Barat. Wilayah administrasi terdiri dari 9 kecamatan, 21 mukim dan 172 desa, dengan ibu Kota kabupaten terletak di Calang, yakni suatu wilayah yang terletak di Krueng Sabee. Pemerintah Daerah Kabupaten Aceh Jaya, secara susunan organisasi pada tahun 2005 terdiri dari lembaga/instansi berupa 11 Dinas, 3 Badan dan 9 Kantor yang merupakan kantor kecamatan. Jumlah keseluruhan Pegawai Negeri Sipil daerah yang bertugas di jajaran pemerintahan Kabupaten Aceh Jaya pada tahun 2005 sebanyak 1.148 orang. Sementara itu jumlah wakil rakyat yang duduk pada lembaga legislatif yaitu

Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Jaya pada tahun 2005 masih sebanyak 20 orang sebagaimana tahun 2004, hanya saja beberapa wakil rakyat mengalami pergantian antar waktu, terutama disebabkan oleh beberapa anggota DPRK yang meninggal pada saat terjadinya bencana gempa dan tsunami.

B. Analisis Hasil Penelitian

Mahoney., Jerdee dan Carroll (dalam Handoko, 1998: 34) mengatakan bahwa “dari 8 (delapan) tugas manajemen dan waktu yang paling banyak dicurahkan pimpinan adalah dalam pengawasan dengan memiliki persentase tertinggi dari hari kerja yaitu sebesar 28,4%”. Hal senada juga disampaikan Galvin (dalam Stoner dkk 1996:226) mengatakan bahwa : “pimpinan akan menghabiskan 50% waktunya untuk menangani masalah pengawasan”.Sebab, pengawasan atau *controlling* merupakan fungsi keempat dari proses manajemen untuk menciptakan tujuan organisasi efisien dan efektif. Karena itu, pengawasan dibutuhkan untuk menciptakan prinsip-prinsip organisasi yang lebih baik. Sebagaimana dikemukakan, BAPPENAS (2007:47) mengatakan bahwa ”sistem pengawasan adalah salah satu bagian dari penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*)”. Artinya, dalam pemerintahan yang baik mengharuskan atau dibutuhkan adanya pengawasan.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPR/DPRD) sebagai suatu lembaga dalam sistem pemerintahan demokratis merupakan unsur yang sangat penting selain unsur lainnya seperti sistem pemilihan, persamaan di depan hukum, kebebasan berserikat dan sebagainya. Setiap sistem demokrasi selalu didasarkan

pada ide bahwa warga negara atau masyarakat terlebihnya terlibat atau diikutsertakan dalam hal pembuatan keputusan politik, baik secara langsung maupun tidak langsung melalui wakil pilihannya di lembaga perwakilan. Hal ini diharapkan dapat menjamin masyarakat tetap ikut serta dalam proses politik, yang mengakibatkan timbulnya hubungan antara wakil dengan yang diwakili.

Keadaan seperti itu, *Grazia* dalam Sanit (1985) memberikan suatu pernyataan bahwa perwakilan diartikan dengan bagian hubungan diantara dua pihak yakni wakil dengan terwakili, di mana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya. Karena itu, keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ini merupakan hal yang sangat esensial, terutama berfungsi untuk mewakili kepentingan-kepentingan masyarakatnya.

Melalui badan itulah aspirasi masyarakat diakomodasi dalam proses politiknya dan kemudian dituangkan dalam berbagai macam kebijakan publik yang sesuai dengan perkembangan aspirasi masyarakat itu sendiri. Dengan demikian, semakin meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ini, maka akan lebih mampu mengakomodasi dan mengeluarkan aspirasi yang berkembang dalam segala aspek kehidupannya, sehingga dapat diharapkan mampu berperan serta mengantisipasi permasalahan yang timbul dalam masyarakat itu sendiri.

Pada akhir-akhir ini, banyak kritikan dan bahkan kecaman terhadap Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, atau dikatakan bahwa lembaga yang paling banyak kritikan oleh berbagai pihak komponen masyarakat, baik menyangkut ciri-ciri

struktural maupun keanggotaannya. Seperti halnya dinyatakan dalam hasil penelitian dari *International Republican Institute* (IRI) sebagai organisasi non-profit, yang *concern* terhadap masalah demokrasi, bahwa lembaga perwakilan rakyat (DPR/DPRD), kinerjanya belum dapat memainkan peran yang sesungguhnya dalam menyerap aspirasi masyarakat (<https://ilmupemerintahan.wordpress.com/sekilas-info/riset/.diunduh> 14 April 2015).

Hal ini pula, disebutkan oleh Sam Soeharto sebagai *Directur Center for Public Politics Studies* dengan memberikan pernyataannya bahwa para anggota Dewan (DPR/DPRD) masih belum menunjukkan tanda-tanda kinerja Dewan (DPR/DPRD) dan masih mengedepankan kebebasan berbicara ketimbang substansi masalahnya. Berdasarkan pada pernyataan tersebut, kiranya dapat mengkategorikan tentang kinerja Dewan Perwakilan Rakyat (DPR/DPRD) masih lemah, yang semestinya secara fungsional kelembagaan itu harus dapat mencerminkan realitas sosial yang berkembang dalam berbagai aspek kehidupan masyarakatnya. Dengan kata lain, kinerja Dewan Perwakilan Rakyat (DPR/DPRD) melalui proses politiknya tidak hanya sekedar mencerminkan dari unsur-unsur kepentingan partai politik, tetapi lebih dari hal itu harus dapat mewakili emosi dan aspirasi masyarakat yang diwakilinya. Karena itu sangatlah penting adanya ikatan psikologis antara pihak yang diwakili dengan mewakili, di mana ikatan itu akan memunculkan representasi terhadap keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR/DPRD). Di samping itu, sangat penting pula memahami argumentasi dari representasi atas proses politik yang menunjukkan pada kinerja lembaga perwakilan rakyat itu sendiri.

Melihat perspektif yang berkaitan dengan persoalan kinerja Dewan Perwakilan Rakyat (DPR/DPRD) ini, kiranya dapat dikemukakan dari hasil jajak pendapat yang dilakukan oleh *Harian Kompas* tahun 2004, yakni 87 persen responden menyatakan bahwa kinerja lembaga perwakilan rakyat (DPR/DPRD) dewasa ini masih kecenderungan besar melakukan penyimpangan dari harapan masyarakat. Masyarakat merasa kecewa karena proses politik yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat lebih pada kepentingan partainya sendiri. Kenyataan ini sangatlah dikhawatirkan oleh berbagai komponen masyarakat dan tidaklah mengherankan bilamana muncul pembagian kekuasaan yang lemah bahkan sekaligus kurang mencerminkan hubungan kekuasaan yang harmonis. Selain itu pun, kesan yang sama dirasakan oleh 85 persen responden yang menunjukkan ketidakpuasan dengan kinerja kelembagaan perwakilan rakyat (DPR/DPRD) dalam menyelesaikan permasalahan riil di masyarakat. Masyarakat mencermati, bahwa kinerja Dewan Perwakilan Rakyat itu melalui para politisinya lebih mengedepankan konflik di antara mereka sendiri ketimbang menyelesaikan konflik yang terjadi ditengah-tengah masyarakatnya menjadi konflik di lembaga perwakilan rakyat yang jauh lebih beradab dan sistematis sebagai bentuk idealnya.

Keadaan seperti itu, beberapa hal yang muncul dan sepatutnya dikhawatirkan masyarakat tentang kinerja kelembagaan perwakilan rakyat (DPR/DPRD) ini. Meskipun berbagai macam permasalahan riil masyarakat dapat diselesaikan, sepertinya terlupakan atau tertutup oleh upaya para wakil pilihannya dilembaga perwakilan rakyat ini yang berlaku berlebihan menghadapi persoalan kekuasaan. Bahkan diakui banyak juga persoalan masyarakat telah dicoba dan dibenahi, tetapi tanggapan muncul terkait dengan kinerja lembaga perwakilan

rakyat itu masih jauh dikatakan optimal. Artinya, sangatlah relevan bilamana dilakukan penelitian mengenai analisis kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Jaya.

Jika dicermati secara umum DPRD mempunyai 3 (tiga) fungsi dasar yaitu: fungsi anggaran, fungsi pembuatan kebijakan (legislasi), dan fungsi pengawasan. Kemudian, berdasarkan Pasal 42 ayat (1) huruf c UU Nomor 32 tahun 2004, secara umum ruang lingkup pengawasan oleh DPRD meliputi tiga hal yaitu:

- a. Pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan daerah dan Peraturan Perundang-undangan lainnya (Peraturan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan sebagainya). Pengawasan ini meliputi pengawasan terhadap pencapaian tujuan awal saat ditetapkannya Peraturan daerah.
- b. Pengawasan terhadap Pelaksanaan APBD
Pengawasan ini merupakan pengawasan terhadap pencapaian tujuan awal saat ditetapkannya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- c. Pengawasan terhadap Perjanjian Kerjasama dengan Pihak Ketiga. Pengawasan ini meliputi pengawasan terhadap kerjasama daerah oleh pemerintah daerah dengan pihak ketiga baik lokal maupun internasional, materi meliputi bidang yang dikerjasamakan, jangka waktu kerjasama, manfaat bagi daerah, dan sumber pembiayaan.

Kemudian berdasarkan ketentuan dalam pasal 184 Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 mengatakan :

1. Kepala Daerah menyampaikan rancangan perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa

- Keuangan paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.
2. Laporan keuangan sekurang-kurangnya meliputi laporan realisasi APBD, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan badan usaha milik daerah.
 3. Laporan keuangan disusun dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Agar pengawasan DPRD berjalan dengan baik terhadap ketiga kegiatan yang dilakukan yaitu pengawasan implementasi Perda, pelaksanaan APBD, dan perjanjian kerjasama sebagaimana diamanahkan dalam Pasal 42 ayat (1) huruf c UU Nomor 32 tahun 2004 di atas, maka sebagai acuan teori yang dipakai dalam penelitian ini sebagaimana yang telah disajikan peneliti pada Bab II yaitu memakai teori Griffin dalam Wasistiono & Wiyoso (2009: 144-145). Menurut pakar manajemen itu mengatakan ada 4 (empat) mendasar proses pengawasan dalam organisasi lembaga politik atau pemerintahan yaitu (1). *Establish standards*, (2). *Measurement performance* (3). *Compare performance agains standars* (4). *Consider corrective action*. Pertimbangan memakai teori di atas ada kesesuaian (cocok) dengan fenomena yang terjadi dilapangan, dimana DPRK Aceh Jaya ketika melakukan pengawasan mengalami hambatan dan tantangan terutama dalam hal pembahasan dan tindak lanjut Laporan Pertanggungjawaban Bupati Aceh Jaya.

Hambatan dimaksud secara internal bahwa ketika melakukan pengawasan DPRK Aceh Jaya belum membuat alat ukur yang terukur, hal ini diakibatkan banyaknya tugas dan kewajiban bagi setiap anggota DPRK, sehingga fungsi pengawasan DPRK kurang efektif dalam mengevaluasi LPJ Bupati. Kondisi ini dipengaruhi oleh kompetensi sumber daya manusia (pendidikan formal maupun

informal, pengalaman, wawasan dan kemampuan atau pengalaman berpolitik) sebagai anggota DPRK. Sebab jika mengacu kepada Kepmendikbud 045/U/2002, Pasal 1 adalah “yang dimaksud dengan kompetensi adalah *seperangkat tindakan cerdas, penuh tanggungjawab yang dimiliki seseorang sebagai syarat untuk dianggap mampu oleh masyarakat dalam melaksanakan tugas-tugas dibidang pekerjaan tertentu*. Artinya, tindakan cerdas sumberdaya manusia DPRK sangat berkaitan dengan kualitas DPRK Aceh Jaya untuk mencermati pembahasan tindak lanjut laporan Pertanggungjawaban Bupati Aceh Jaya Terhadap APBK. Keempat proses pengawasan ini sebagaimana ditemukan dilapangan selama penelitian akan diuraikan lebih lanjut.

B.1. Kajian Pengawasan dari Perspektif *Establish Standards*

Standar adalah penetapan patokan (target) atau hasil yang diinginkan, untuk dapat dilakukan sebagai perbandingan hasil ketika berlangsungnya kegiatan organisasi. Standar juga merupakan batasan tentang apa yang harus dilakukan dalam melaksanakan suatu kegiatan untuk mencapai tujuan dan target organisasi. Adanya standar atau hasil yang diinginkan, maka akan lebih mudah untuk mengetahui penyimpangan kualitas pelayanan. Standar harus jelas, tepat dan dapat terukur termasuk dalam batas waktunya, sehingga mudah dikomunikasikan dan diterjemahkan atau dilaksanakan oleh para pelaksana. Kemudahan mengkomunikasikan sasaran dan tujuan dengan kata-kata yang tepat amat penting dalam pengawasan. Adanya penetapan target atau sasaran yang diinginkan akan menjadi sebuah kriterium guna mengukur kenyataan yang dihasilkan kemudian dibandingkan dengan keadaan yang diinginkan. Selain kejelasan rumusan hasil

atau target yang diinginkan juga sebagai kejelasan tolok ukur standar kualitas layanan. Bila target yang diinginkan eksekutif dan legislatif tidak jelas atau tidak terukur secara kuantitatif akan mengakibatkan tidak berfungsinya pengawasan.

Menurut Handoko (1998:363-364) ada 3 (tiga) bentuk standar yaitu :

- a. *Standar-standar fisik*, mungkin meliputi kuantitas barang atau jasa, jumlah langganan, atau kualitas produk.
- b. *Standar-standar moneter*, yang ditunjukkan dalam rupiah dan mencakup biaya tenaga kerja, biaya penjualan, laba kotor, pendapatan penjualan, dan sejenisnya.
- c. *Standar-standar waktu*, meliputi kecepatan menyelesaikan pekerjaan, atau batas waktu suatu pekerjaan harus diselesaikan.

Kemudian Atmosudirdjo (1989: 225) mengatakan “bentuk standar itu dapat pula bersifat administratif, yuridis atau teknis dan dapat bersifat sederhana atau kompleks, dapat bersifat norma-norma baik kualitatif dan kuantitatif berdasarkan pengalaman masa lampau dan sebagainya, kemudian standar juga harus dapat digunakan dalam organisasi”. Dengan demikian standar merupakan keharusan ketika melakukan pengawasan, sebab tanpa standar sulit melakukan pengawasan, karena standar merupakan acuan atau pedoman yang baku untuk diikuti. Misalnya, standar berat untuk ukuran tinggi 150 cm dan usia 50 tahun harus ditetapkan misalnya 48 kg, jika melewati standar 50 kg maka perlu dilakukan pemeriksaan.

Jika dikaitkan dengan hasil wawancara dengan pimpinan DPRK Aceh Jaya mengatakan”

Salah satu fungsi kontrol (pengawasan) DPRK Aceh Jaya adalah dengan memaksimalkan kontrol terhadap eksekutif dan secara proporsional sebagai jembatan aspirasi antara masyarakat dengan pemerintah dan sebagai tolok ukur adalah Arah dan Kebijakan APBK sebagai wadah tertuangnya aspirasi masyarakat¹⁾

¹ Hasil wawancara dengan ketua DPRK tanggal 12 Mei 2011

Jika dicermati pendapat ketua DPRK Aceh Jaya di atas bahwa fungsi pengawasan sangat strategis untuk dilaksanakan dalam mengawasi roda pemerintahan khususnya di Aceh Jaya. Namun ketika melakukan pengawasan lembaga ini belum memuat suatu standar yang baku dan terukur sebagaimana hasil wawancara dengan ketua DPRK yang mengatakan:

“Ketika DPRK melakukan pengawasan telah dibuat standar dan biasanya berkaitan dengan jumlah perda yang harus disusun dan disahkan demikian juga jumlah anggaran namun untuk hubungan perjanjian kerjasama-kerjasama ada patokan yang baku²).

Jika dikaitkan kajian teoritik dengan hasil wawancara dapat diinterpretasikan bahwa lembaga DPRK belum sepenuhnya mengikuti tahapan pengawasan itu sendiri. Hal senada juga diungkapkan oleh eksekutif sebagaimana hasil wawancara dengan Bupati Kabupaten Aceh Jaya mengatakan “

Kami akui bahwa penetapan standar sangat penting untuk melakukan pengawasan tetapi selama ini selalu tidak konsisten diikuti, misalnya menyampaikan draf LPJ kepada Dewan ditetapkan 3 hari setelah disampaikan akan dilakukan rapat di Dewan tetapi terkadang melenceng dari waktu yang ditetapkan, bahkan setelah dilakukan loby-loby politik kesepakatan baru ada³.

Sesungguhnya, digunakannya standar menjadi sebuah kriterium oleh legislatif dan eksekutif tentu saja merupakan batasan tentang apa yang harus dilakukan dan apa yang tidak boleh dilakukan kedua lembaga tersebut dalam melaksanakan proses roda pemerintahan. Sehingga dengan penetapan standar dan metode pengukuran prestasi kerja yang ditetapkan kedua lembaga yang

² Hasil wawancara dengan ketua DPRK tanggal 12 Mei 2011

³) Hasil wawancara dengan Bupati Aceh Jaya tanggal 15 Mei 2011

bersangkutan. Lembaga eksekutif dan legislatif akan bernilai jika mereka dapat membedakan apa yang bisa dilakukan dan tidak bisa dilakukan. Jika dihubungkan dengan kinerja kedua lembaga tersebut dimensi penetapan standar berkaitan dengan perbuatan yang bisa membedakan yang benar dan salah atau etika dalam bekerja. Artinya, yang baik adalah yang boleh dilakukan sesuai dengan norma (patokan) yang ditetapkan dalam proses pembelajaran dan salah adalah yang harus dihindari atau tidak dilaksanakan.

Tetapi dalam pelaksanaan sehari-hari belum sepenuhnya diterapkan, ini tercermin dari hasil wawancara dengan ketua Fraksi Gabungan sebagaimana disajikan pada uraian berikut”

Jika ada Qanun yang diimplementasikan di Aceh Jaya manakalah terjadi penyimpangan dilapangan apabila telah dimuat dimedia cetak, seperti Qanun Galian C tarif (standar) yang ditetapkan dalam Qanun dinaikkan dari yang sesungguhnya, sehingga para pengusaha komplain dengan tarif yang diterapkan kemudian dimuat disurat kabar.”⁴

Jika diinterpretasikan adanya perilaku yang meyimpang dari pelaksana kebijakan publik karena DPRK dalam melaksanakan pengawasan jarang turun kelapangan, disamping tidak adanya kejelasan standar (patokan) tarif yang ditetapkan untuk menyelesaikan pekerjaan akan mempermudah DPRK untuk menilai implementasi kebijakan publik (Perda). Sebab dengan patokan waktu yang ditetapkan akan membuat DPRK sungguh-sungguh bekerja, disamping itu juga akan mempermudah pengukuran kinerja eksekutif dan legislatif.

Jika ditelusuri kepatuhan para eksekutif terhadap peraturan, hal ini menunjukkan bahwa eksekutif ketika mereka bekerja sangat patuh terhadap

⁴ Hasil Wawancara dengan Pengusaha tanggal 10 April 2011 tentang Implementasi Qanun Galian C

peraturan yang ditetapkan. Adanya kepatuhan terhadap proses roda pemerintahan menjadi teratur, sebab legislatif dan eksekutif tidak menyimpang dari norma. Legislatif dan eksekutif yang sangat patuh kepada peraturan tentu saja lambat laun akan dapat mendorong kinerjanya. Demikian juga dibutuhkan ketegasan pimpinan untuk menindak atau memberi sanksi (*punishment*) kepada bawahannya sebagai implementor yang menyimpang dari norma, jika ada ketegasan pimpinan menerapkan sanksi dan imbalan lambat laun perilaku aparatur yang menyimpang dari norma akan semakin sedikit.

Dalam proses penyusunan perda/qanun, fungsi DPRK sebagai pengawas dapat dilihat dari sejumlah aspek, di antaranya, adalah mekanisme atau sarana yang digunakan dalam mencari aspirasi warga dalam pembuatan perda, demikian juga dalam penyusunan anggaran yang disusun oleh eksekutif. Sejumlah praktik dalam aspek-aspek tersebut patut diteladani, seperti kecenderungan untuk menggunakan mekanisme pertemuan warga dan peninjauan lapangan di kalangan anggota DPRK untuk menyerap aspirasi warga dalam proses penyusunan anggaran dan qanun sehingga ketika eksekutif menyampaikan draf anggaran untuk disahkan munculnya inisiatif untuk membuat panitia khusus (*pansus*) dalam pengesahan anggaran maupun pembuatan Qanun.

Akan tetapi kecenderungan yang berkebalikan justru lebih banyak dijumpai, misalnya munculnya kebiasaan untuk tidak serius dalam proses pembahasan dan pengesahan LPJ dan Perda terkadang cepat disahkan. Hal ini disebabkan masih minimnya efektivitas mekanisme atau sarana penyerapan aspirasi warga dalam proses pengesahan anggaran dan minimnya kapasitas kalangan DPRK dalam *legal drafting*. Pentingnya ditampung aspirasi masyarakat oleh eksekutif

merupakan tuntutan dari diharuskannya melaksanakan Musrenbang desa, kecamatan dan kabupaten sehingga melahirkan RPJMD selama periode bupati.

Artinya, penyerapan aspirasi masyarakat merupakan proses dimulainya pencarian input sebagai bahan pertimbangan dalam pembuatan produk kebijakan. Beberapa cara yang dilakukan lembaga legislasi dalam rangka penyusunan perda antara lain, adalah melakukan pertemuan dengan warga, menyediakan forum komunikasi, peninjauan lapangan, melalui media massa, atau cara-cara konvensional semacam Musrenbangdes/UDKP/Rakorbang. Hasil survei menunjukkan bahwa terdapat tiga cara yang paling banyak dilakukan untuk proses pencarian input yaitu melalui Musrenbangdes, pertemuan warga dan peninjauan lapangan. Dalam penyusunan anggaran yang paling banyak digunakan lembaga legislatif termasuk mencari input melalui peninjauan lapangan dan mendatangi masing-masing SKPD.

Setelah itu kemudian dilakukan pembentukan panitia khusus. Pembentukan pansus untuk menyelesaikan masalah-masalah yang sensitif dan kontroversial sebagai sarana menampung aspirasi masyarakat dalam penyusunan anggaran dilakukan di Kabupaten Aceh Jaya. Langkah ini ditempuh berkaitan dengan penyusunan anggaran agar lebih fokus membahas anggaran.

Namun bila dikaitkan dengan hasil wawancara dengan anggota DPRK mengatakan” “pansus itu dibuat adalah untuk membahas anggaran dan menyangkut hal-hal yang strategis seperti LPJ Bupati, agar LPJ Bupati mendapat persetujuan dari DPRK untuk diqanunkan maka eksekutif harus melakukan loby-

loby politik”⁵

Jika diinterpretasikan loby-loby politik untuk memperlancar persetujuan LPJ Bupati, ukuran atau standar yang ditetapkan untuk mengesahkan anggaran dan LPJ Bupati, belum jelas alat ukur yang dipakai sebagai patokan. Ada isu politik yang muncul dalam proses paripurna yang mengatakan “jika LPJ Bupati hendak mendapat pengesahan standarnya tergantung kepada uang terima kasih yang diberikan oleh eksekutif”. Jika tidak diberikan fungsi DPRK akan mencari kesalahan-kesalahan dalam penyusunan anggaran dan penyusunan pertanggungjawaban. Fungsi legislasi untuk membuat LPJ di qanunkan akan mengikuti proses cukup panjang pembahasannya di sidang-sidang dewan hingga produk hukum yang dihasilkan tersebut siap diberlakukan. Sebagaimana pada masa Orde Baru, kemampuan rata-rata anggota dalam menggunakan hak menyampaikan pendapat yang berkaitan dengan penyusunan anggaran. Ketidakmampuan menggunakan hak inisiatif untuk mengusulkan rancangan peraturan daerah, misalnya merupakan kelemahan tersendiri di kalangan anggota DPRK. Fenomena ini jamak ditemui karena kebanyakan anggota dewan baru menjabat untuk pertama kalinya.

Kemampuan dalam *legal drafting* juga banyak dipertanyakan, terutama karena tingkat pendidikan anggota dewan yang tidak memadai. Dari hasil observasi peneliti menurut penilaian tokoh agama, pengusaha menunjukkan penyusunan legal drafting masih lemah. Dalam pandangan para pengusaha dan tokoh masyarakat ada tiga kelemahan besar dari DPRK ketika melakukan legal drafting. Kelemahan tersebut secara berurutan adalah kemampuan melakukan interpretasi

⁵ Hasil Wawancara dengan DPRK 18 Mei 2011.

otentik, kelemahan dalam mempertimbangkan aspek historis dan sosiologis (lingkungan) dan kelemahan sistematika, yakni kemampuan menempatkan Qanun dalam sistem peraturan perundangan secara keseluruhan. Di luar ketiganya, aspek lemah yang juga menjadi sorotan sekalipun tidak sebesar ketiga yang disebut diatas adalah kemampuan prediksi ke depan (futuristik) dan kelemahan gramatikal. Dengan mempelajari titik lemah DPRK tersebut, ada kecenderungan bahwa qanun-qanun yang dibuat selama ini seolah-olah berdiri sendiri, sering tidak memperhatikan penafsiran asli dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, termasuk kedudukannya dalam sistem perundang-undangan secara keseluruhan dan ketidaksesuaian qanun tersebut dengan kehendak masyarakat.

Hal lain yang berbeda dan kini banyak mendapat sorotan adalah ketentuan bahwa DPRK mempunyai hak untuk meminta pertanggungjawaban bupati pada akhir tahun anggaran. Dengan ketentuan ini, seorang kepala daerah wajib membuat Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) Tahunan ke DPRD. Hak yang dimiliki oleh DPRD ini dimaksudkan sebagai mekanisme *checks and balances* terhadap pihak eksekutif. Forum LPJ yang disampaikan setiap tahun ini diasumsikan dapat semakin memperkuat posisi DPRD dihadapan pejabat-pejabat eksekutif di daerah. Dengan mekanisme ini, kinerja pemerintah daerah diasumsikan dapat dinilai secara teratur dan mendapat kontrol publik secara teratur pula melalui DPRD.

Kalau selama ini kita berulang kali mendengar, membaca dan menyaksikan berbagai kecaman yang ditujukan kepada DPRD karena kinerjanya yang sangat buruk sehingga kekecewaan publik semakin mengemuka. Catatan ini didapatkan dari pengamatan atau observasi selama survei atau proses wawancara berlangsung

dengan dukungan data atau informasi sekunder dari media massa setempat atau sumber-sumber informasi lain. Hal ini tidak terlepas dari kapasitas sumber daya yang dimiliki lembaga yang pada gilirannya akan menentukan kinerjanya.

Dalam mengevaluasi LPJ harusnya DPRK memperhatikan keselarasan anggaran dengan program yang ditetapkannya dengan mengikuti prinsip-prinsip sebagai berikut: (1). Demokratis, bahwa anggaran baik berkaitan dengan pendapatan maupun pengeluaran, hendaklah ditetapkan melalui proses mengikutsertakan sebanyak-banyaknya unsur masyarakat (2). Adil, yakni anggaran hendaknya diarahkan secara optimum bagi kepentingan orang banyak dan secara proporsional dialokasikan bagi semua kelompok masyarakat berdasarkan kebutuhannya. (3). Transparan, yakni proses perencanaan, pelaksanaan, serta pertanggungjawaban anggaran, hendaknya diketahui oleh masyarakat umum selain diketahui oleh DPRK. (4). Bermoral tinggi, yakni pengelolaan anggaran tidak hanya berpegang pada peraturan perundang-undangan yang berlaku melainkan senantiasa mengacu pada etika dan moralitas. (5). Akuntabel, yakni pengelolaan anggaran harus dapat memberikan pertanggungjawaban secara intern dan ekstern kepada masyarakat. Mempertanggungjawabkan apa yang telah diakomodir dari aspirasi masyarakatnya dengan cara-cara terbuka.

Disamping itu juga harus mendorong semangat Anggota DPRD secara substansial yaitu (1). Mengembangkan dan mendorong kreativitas anggota DPRD untuk menyadari dan memahami substansial ketiga fungsi yang harus dilakukan sebagai wakil rakyat dalam melaksanakan hak dan kewajiban Dewan. (2). Menumbuhkan prinsip akuntabilitas dan transparansi keanggotaan DPRD untuk

meningkatkan kinerja dan mutu responsibilitasnya. (3). Memotivasi yang keberpihakan kepada masyarakat banyak sehingga mencerminkan keterwakilannya sebagai amanah aspirasi masyarakat pemilihnya. (4). Meningkatkan arti pentingnya sebagai anggota DPRD untuk dapat memperjuangkan hak-hak rakyat dalam proses politiknya sehingga proses pembuatan kebijakannya memberikan makna bagi kemanfaatan masyarakat bersangkutan.

B.2. Kajian Pengawasan dari Perspektif *Measurement Performance*

Agar pengawasan pelaksanaan LPJ berjalan dengan baik, DPRK harus melakukan pengukuran apakah dengan cara berulang-ulang dan berlangsung terus menerus secara benar, baik intensitasnya dalam bentuk pengukuran harian, mingguan, atau bulanan sehingga tampak yang diukur antara mutu dan jumlah hasil. Penetapan standar akan sia-sia bila tidak disertai berbagai cara untuk mengukur pelaksanaan kegiatan. Misalnya, melakukan pengukuran dengan inspeksi mendadak, meminta laporan bulanan dari eksekutif.

Handoko (1998:364), mengatakan ada beberapa pertanyaan yang penting yang harus dijawab sebelum melakukan pengukuran yaitu :

- a. Berapa kali (*how often*) pelaksanaan seharusnya diukur-setiap jam, harian, mingguan, bulanan.
- b. Dalam bentuk apa (*what form*) pengukuran dilakukan, apakah laporan tertulis, inspeksi mendadak, melalui telepon;
- c. Siapa (*who*) yang akan terlibat melakukan pengawasan, manajer, staf departemen.

Pentingnya dilakukan pengukuran adalah untuk mengetahui performance (kinerja) eksekutif agar tidak terjadi konflik penggunaan anggaran yang tidak tepat sasaran. Konflik kepentingan antara DPRD sebagai lembaga legislatif dan

pemerintah daerah sebagai lembaga eksekutif kerap kali dijumpai dalam proses LPJ di DPRD. Untuk itu perlu dilakukan optimalisasi pengawasan terhadap pemerintahan dalam melaksanakan anggaran. Artinya, jangan pengawasan anggaran dilakukan pada akhir tahun pembukuan. Pada setiap akhir tahun anggaran dan pada akhir masa jabatannya, Kepala Daerah diwajibkan untuk menyampaikan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ).

LKPJ merupakan laporan yang disampaikan oleh kepala daerah setiap tahun dalam sidang Paripurna DPRD yang berkaitan dengan penyelenggaraan tugas otonomi dan tugas pembantuan. Pada saat tersebut, DPRD harus memberikan penilaian terhadap kinerja Kepala Daerah dalam melaksanakan pembangunan yang telah diamanahkan. Penilaian kinerja yang dilakukan oleh DPRD tersebut sekurang-kurangnya meliputi penilaian terhadap (a).Tingkat capaian kinerja sasaran yang mengukur seberapa jauh Kepala Daerah telah berhasil mencapai tujuan dan sasaran pembangunan yang telah dirumuskan dalam Dokumen perencanaan (renstra dan renja). (b). Efektivitas pelaksanaan pembangunan yang mengukur seberapa jauh hasil pembangunan tersebut telah sesuai dan memenuhi kebutuhan seluruh masyarakat, baik dalam peningkatan kesejahteraan, kualitas pelayanan aparatur maupun kondisi makro daya saing daerah. (c). Efisiensi pengelolaan sumber daya baik sumber daya alam maupun sumber dana yang digunakan dalam proses pembangunan. (d). Kualitas dan ketaatan terhadap peraturan perundangan serta asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih dari KKN (*good governance*).

Sesuai dengan prinsip anggaran berbasis kinerja, maka seharusnya laporan realisasi perhitungan APBD dilengkapi dengan Laporan Kinerja Pemerintah

Daerah yang diwujudkan dalam bentuk Laporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah Daerah (LAKIP) sesuai dengan Inpres nomor 7 tahun 1999. Namun demikian, DPRD masih dapat juga memanfaatkan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan sebagai dasar untuk melakukan penilaian kinerja dalam LKPJ tersebut. Pasal 184 UU 32 tahun 2004 menyatakan bahwa LPJ Pelaksanaan APBD disampaikan oleh Gubernur/Bupati/Walikota kepada DPRD dalam bentuk laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

Dengan mengorganisasikan segenap potensi dan jaringan aliansi strategis yang ada, maka efektivitas dan obyektivitas DPRD dalam melakukan penilaian kinerja pemerintah daerah melalui LKPJ akan menghasilkan penilaian yang obyektif, tepat dan akurat. Dengan keterbatasan kompetensi DPRD untuk menilai kinerja laporan keuangan tersebut, DPRD dapat mengoptimalkan segala sumber daya yang ada dengan melakukan sinergi dengan aparat pengawasan lain yang terkait untuk melakukan analisis terhadap kinerja pemerintah daerah tersebut. Selain itu, dukungan staf/ tenaga ahli dapat dioptimalkan untuk melakukan penilaian kinerja pemerintah daerah melalui LKPJ tersebut.

Sebagaimana hasil wawancara dengan eksekutif mengatakan “Laporan Pertanggung Jawaban (LPJ) eksekutif selalu dilakukan pada akhir tahun, ketika dilakukan LPJ di depan DPRK sering terjadi dialog cukup lama dimana dewan yang terhormat mereka meminta klarifikasi setiap pos mata anggaran dan terkadang sampai membutuhkan waktu 2-3 hari sebelum diparipurnakan”.⁶

Jika mencermati data hasil wawancara tersebut, ini mencerminkan belum

⁶ Hasil wawancara dengan eksekutif tanggal 12 Mei 2011

adanya jadwal pengawasan yang dilakukan secara rutin oleh DPRK, artinya, mulai kegiatan dan penggunaan anggaran harus dipantau apakah setiap minggu atau bulanan dengan menciptakan mekanisme yang ditetapkan serta disepakati bersama. Menciptakan mekanisme yang mencerminkan hubungan kerja yang dapat mengeliminasi peluang penyalahgunaan kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pemanfaatan APBD. Menciptakan standar untuk lebih memperjelas hak dan kewajiban pemerintah daerah dalam mengalokasikan pembangunan daerah sesuai kepentingan masyarakatnya. Membangun sistem informasi dan data yang akurat untuk memberikan standar yang efektif bagi peran pengawasan yang dilakukan DPRD terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerahnya.

Jika dilakukan pedoman atau jadwal pelaksanaan pengawasan akan mempercepat LPJ eksekutif di DPRK serta menunjukkan bahwa eksekutif tidak menghadapi beban psikologis ketika dilakukan LPJ. Adanya mekanisme dan jadwal pengawasan yang ditetapkan serta menerapkan dimensi pengawasan dengan pengukuran prestasi kerja dewan dan eksekutif serta melakukan perbandingan kinerja antara eksekutif dan DPRK akan membuat kedua mitra kerja ini semakin harmonis dalam pelaksanaan pembangunan.

Melakukan evaluasi LPJ merupakan proses pengukuran kinerja capaian-capaian pembangunan yang dilakukan oleh eksekutif. Pengukuran prestasi kerja ini merupakan indikator apakah eksekutif telah menggunakan anggaran tepat sasaran sesuai dengan yang direncanakan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Aceh Jaya sebagaimana diamanahkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan

Pembangunan Nasional yang memberikan landasan bagi berbagai bentuk perencanaan dari pusat hingga daerah. Sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Pasal 5 Ayat (2), bahwa yang dimaksud dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) adalah penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan memperhatikan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional, memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah, lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Selanjutnya ditegaskan pula bahwa RPJMD adalah dokumen Perencanaan Pembangunan Daerah untuk jangka waktu 5 (lima) tahun. Karena itu adanya dokumen RPJMD merupakan pedoman melalukan pengawasan anggaran yang harus dipantau oleh legislatif setiap saat apakah telah sesuai penggunaan anggaran dengan RPJMD. Jadi pengawasan anggaran itu bukan hanya dilakukan ketika LPJ Bupati dievaluasi pada akhir tahun.

Jika dikaitkan dengan hasil wawancara dengan eksekutif mengemukakan bahwa”

Meskipun RPJMD telah disusun dan menjadi Perda tetapi ketika dilakukan LPJ Bupati sering RPJMD itu tidak digunakan menjadi pedoman mengevaluasi LPJ Bupati, bahkan ketika dilakukan pembahasan LPJ di rapat dewan yang terhormat para legislatif justru melakukan lobby-lobby dengan anggota dewan lainnya, secara substansial jarang menyentuh materi LPJ itu sendiri.⁷

⁷ Hasil Wawancara dengan Eksekutif tanggal 12 Mei 2011.

Jika diinterpretasikan tampaknya RPJMD itu hanya sebatas dokumen yang tersimpan di lemari arsip, tidak menjadi acuan melakukan pengawasan sekaligus untuk mengukur prestasi eksekutif dan legislatif. Eksekutif yang berhasil apabila mampu mewujudkan visi dan misinya dengan menggunakan anggaran yang telah ditetapkan dengan berpedoman kepada RPJMD. RPJMD memuat tentang arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah, lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah dan program kewilayahan. RPJMD disusun dengan pendekatan partisipatif yaitu melibatkan pemangku kepentingan (*stakeholders*) pembangunan. Pendekatan ini bertujuan untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki serta pendekatan Atas-Bawah (*top-down*) dan Bawah-Atas (*bottom-up*), pendekatan ini dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan. Hasil proses tersebut kemudian diselaraskan melalui musyawarah rencana pembangunan. Artinya, dokumen RPJMD merupakan keharusan dalam proses evaluasi LPJ Bupati. Legislatif dan eksekutif yang berprestasi apabila mampu mewujudkan visi dan misi kabupaten Aceh Jaya sekaligus merupakan kebutuhan agar pembangunan disegala bidang terwujud.

Kebutuhan prestasi dalam pembangunan ini merupakan cara yang terbaik sebagaimana dikemukakan Luthans (dalam Thoha, 2005 : 230-232) mengatakan karakteristik "orang yang mengejar kebutuhan berprestasi selalu memerlukan umpan balik yang segera, dengan informasi itu ia akan memberikan kepadanya penjelasan bagaimana ia berusaha mencapai hasil sehingga ia tahu kekurangan yang nantinya bisa diperbaiki untuk peningkatan prestasi berikutnya". Artinya, hasil kinerja eksekutif dan legislatif yang mengejar kebutuhan prestasi ingin

segera diketahui kinerjanya baik mingguan, bulanan dan per tahun.

Eksekutif dan legislatif yang mampu memenuhi atau melampaui tuntutan pekerjaan, maka tepatlah kiranya diberikan penghargaan, misalnya dalam bentuk barang atau uang dan diberikan tepat pada waktunya agar mempunyai nilai. Demikian juga apabila penghargaan non material seperti kenaikan pangkat diberikan kepada mereka tepat pada waktunya akan membuat mereka termotivasi bekerja.

Sebab ketika dilakukan pembahasan LPJ para eksekutif ingin umpan balik segera mereka ketahui apakah penggunaan anggaran yang mereka pakai telah tepat sasaran sesuai dengan penilaian DPRK. Namun hasil wawancara terekam dari salah seorang legislatif mengatakan” LPJ adalah menilai kinerja eksekutif, namun tidak segera dapat diketahui hasilnya karena LPJ itu selalu ada perbaikan-perbaikan dan itu menjadi hukuman bagi eksekutif agar hati-hati menggunakan anggaran”.⁸

Jika diinterpretasikan hukuman yang diberikan kepada eksekutif apabila melakukan kesalahan yang berhubungan dengan pekerjaan dan jabatan yang disandangnya. Legislatif dapat memberikan hukuman sesuai dengan tingkat kesalahan yang dilakukan eksekutif yang berangkutan dengan berdasarkan ketentuan undang-undang yang berlaku (Thoah, 2007:26). Tetapi jika diamati (observasi) oleh peneliti para legislatif jarang melakukan pengawasan ke lapangan sesuai dengan waktunya. Hal ini menunjukkan waktu pelaksanaan pengukuran kinerja kurang baik dilakukan.

Meskipun dilakukan pengawasan hanya pada saat mendekati hari LPJ,

⁸ Hasil wawancara dengan DPRK Aceh Jaya tanggal 10 Mei 2011

seharusnya DPRK harus turun kelapangan baik secara mingguan, bulanan, agar LPJ mulus berjalan di rapat dewan yang terhormat. Karena itu, hasil pengukuran prestasi kerja eksekutif yang mengutamakan kepatuhan kepada legislatif dengan catatan takut dihukum (disidang) atau diberhentikan sebagai Buapti tentu akan membuat sebagian eksekutif beserta jajarannya menjadi apatis dan malas bekerja. Sikap malas bekerja tercermin dari tingkat kehadirannya, kecepatan menyelesaikan tugas proses pembangunan sebagaimana ditetapkan dalam RPJMD.

Karena itu, agar dimensi pengukuran prestasi kerja sebagaimana yang diamanatkan dalam RPJMD harus dipedomani agar dapat membentuk perilaku eksekutif dengan menerapkan *rewards and punishment* kepada SKPDnya. Yang tidak berprestasi mendapat hukuman (*punishment*) seperti penundaan kenaikan pangkat dan yang berprestasi mendapat imbalan (*rewards*) seperti kenaikan pangkat istimewa agar perilaku SKPD untuk meningkatkan kinerjanya semakin lebih optimal.

Jika legislatif turun secara terjadwal dan teradministrasi melakukan inspeksi langsung memantau pekerjaan SKPD, maka perilaku SKPD akan semakin lebih baik. sebagaimana dikemukakan Atmosudirjo (1982 : 228-229) mengatakan bahwa “metode observasi langsung yaitu paling meyakinkan dan paling banyak digunakan melihat perilaku staf. Bentuknya seperti inspeksi langsung dengan melihat apa yang sedang dikerjakan staf”.

Karena itu, melakukan pengukuran harus ada kriteria yang baku dan terukur, sebab tanpa adanya kriterium yang baku sebagai alat ukur untuk membandingkan antara realisasi dengan standar akan sulit mengukur atau menetapkan apakah

eksekutif dan legislatif berprestasi atau tidak. Bahkan sulit menentukan secara tepat ada tidaknya deviasi (penyimpangan). Karena itu, jika belum ada ukuran yang terukur dan baku untuk menetapkan prestasi kerja eksekutif, tentu saja akan sulit melakukan pengawasan. Sebab dasar (pijakan) pengawasan itu diawali dari adanya standar (patokan) yang terukur yang harus dicapai eksekutif dan legislatif kemudian melakukan perbandingan dengan kenyataan (realisasi). Jika realisasi melebihi standar maka kedua lembaga itu disebut berprestasi. Tetapi jika standar belum terukur secara pasti atau masih bersifat umum, maka sulit melakukan pengukuran atau menemukan penyimpangan. Sebab ketepatan (kehandalan) penilaian tergantung kepada standar (Handoko, 1999:152). Misalnya, termometer untuk mengukur suhu panas, atau timbangan untuk mengukur berat badan. Jika alat ukur sudah baku maka penilaian itu bisa objektif. Tetapi jika alat ukur belum terukur maka penilaian itu akan bias. Berbagai bias penilaian itu bisa terjadi seperti (1). Prasangka pribadi karena kesukaan, senioritas, pendidikan, dan status sosial; (2). *Halo effect* (karena senang kepada yang dinilai); (3). Terlalu lunak dan terlalu keras terhadap pemberian nilai (4). Pengaruh kesan terakhir (kegiatan terakhir baik atau buruk cenderung lebih diingat oleh penilai. Handoko (1999:140-141).

Karena itu, jika standar yang ditetapkan belum terukur dengan tepat, yang pada akhirnya tingkat deviasi (penyimpangan) sulit diprediksi dengan tepat, karena alat ukurnyapun belum tepat. Disamping itu penilaian yang tepat, harus disertai dengan laporan, baik laporan harian, mingguan, dan bulanan tentang capaian kinerja eksekutif dan legislatif dan kemudian ditanggapi secara tertulis oleh atasan langsung, dari hasil tanggapan pimpinan itu akan dapat membentuk perilaku

eksekutif dan legislatif. Disamping itu, belum adanya semacam imbalan berupa insentif dalam bentuk material maupun non material (pujian/penghargaan) kepada eksekutif dan legislatif yang mencapai target. Sehingga eksekutif dan legislatif yang mencapai target dengan tidak mencapai target biasa-biasa saja.

Manakala eksekutif dan legislatif bekerja di atas standar dan pimpinan memberikan pujian atau penghargaan maka kinerja eksekutif dan legislatif akan semakin optimal dalam pemberian pembelajaran. Sebaliknya, jika eksekutif dan legislatif bekerja di bawah standar yang ditetapkan dan pimpinannya memberikan teguran atau sanksi maka akan menjadi pembelajaran bagi eksekutif dan legislatif untuk merubah perilakunya kearah yang lebih baik. Karena itu, mengevaluasi kinerja eksekutif dan legislatif akan menampilkan hasil baik-buruknya pekerjaan, dari hasil penilaian ini tentu akan merefleksikan perilaku eksekutif dan legislatif.

Tetapi jika pimpinan tidak konsisten menerapkan *rewards and punishment* maka pengawasan yang dilakukan eksekutif dan legislatif tidak bermakna. Sebagaimana hasil wawancara dengan KADIN mengatakan”

Sebagai anggota KADIN perlunya transparansi anggaran, setiap pembuatan anggaran seharusnya melibatkan masyarakat sejauh mana masyarakat dapat terlihat keterlibatan masyarakat ini merupakan alat kontrol bagi kami. DPRD seharusnya memiliki kekuatan hukum untuk memback up semua kegiatannya, KADIN pun sama persepsinya bahwa ketika mereka melakukan pengawasan sering tidak memiliki acuan yang jelas hanya ceita-cerita saja”⁹.

Jika diinterpretasikan tampaknya DPRK ketika melakukan pengawasan tidak memiliki persiapan yang matang dengan membuat alat ukur yang terukur yang pada akhirnya tingkat deviasi (penyimpangan) sulit diprediksi dengan tepat, karena

⁹ Hasil Wawancara dengan Kadin tanggal 8 April 2011

alat ukurnyapun belum tepat. Pada hal melakukan pengawasan harus ada alat ukur kemudian membandingkannya dengan realisasi.

Fakta di lapangan hasil observasi peneliti menunjukkan bahwa porsi pengawasan para wakil rakyat (anggota DPRD) lebih banyak terfokus dan "terjebak" pada aktivitas pemeriksaan yang berupa kunjungan kerja baik ke masyarakat, mengangkat permasalahan yang timbul di masyarakat tersebut dalam rapat-rapat dengar pendapat yang lebih cenderung ke permasalahan politis praktis dan tak dapat dipungkiri akhirnya berujung pada politik kepentingan pribadi atau golongan seperti *money politics*. Akibatnya, permasalahan masyarakat tak terselesaikan dan sering tak muncul jalan keluar menuju perbaikan yang diharapkan oleh masyarakat. Kondisi masyarakat tidak berubah, walaupun para wakil rakyat telah berbondong-bondong melakukan kunjungan kerja.

Meskipun RPJMD harus dipedomani tetapi hanya sebatas dokumen yang tersimpan didalam lemari arsip. Itu sebabnya sebagai apapun RPJMD disusun kalau tidak implementasikan sebagai pedoman pengawasan akan tidak bermakna. RPJMD Kabupaten Aceh Jaya merupakan instrumen untuk mengukur tingkat pencapaian kinerja kepala SKPD selama 5 (lima) tahun.

Mengacu pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) disusun dari sebuah proses penjabaran atas visi, misi dan program Kepala Daerah. RPJMD berperan sebagai acuan dasar dalam menentukan arah kebijakan dan strategi pembangunan daerah yang pada intinya memuat mengenai arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah, lintas Satuan Kerja

Perangkat Daerah dan program kewilayahan disertai dengan rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. RPJMD Kabupaten Aceh Jaya merupakan bagian yang terintegrasi dengan perencanaan pembangunan nasional dan perencanaan pembangunan daerah Provinsi Aceh, sehingga dalam penyusunannya RPJMD Kabupaten Aceh Jaya berpedoman pada RPJPD serta memperhatikan RPJM Nasional, RPJMD Provinsi Aceh dan RTRW kabupaten tetangga. Agar RPJMD Aceh Jaya selaras dengan kebijakan pembangunan nasional, perlu dilakukan telaahan terhadap pembangunan nasional yang ditetapkan dalam RPJMN yang berhubungan atau mempengaruhi pembangunan daerah. Disamping itu, telaahan juga perlu dilakukan terhadap RPJMD daerah lain. Telaahan itu dilakukan dengan tujuan untuk mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan dan untuk keselarasan dan sinergitas antar daerah, antar waktu, antar ruang, dan antar fungsi pemerintah, serta menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi. Secara substansi, keberadaan RPJMD ini dengan dokumen perencanaan tersebut membentuk keterkaitan yang bersifat hierarkis, yaitu dokumen dengan jangka waktu yang lebih panjang menjadi rujukan bagi dokumen dengan jangka waktu yang lebih pendek. Dasar penyusunan RPJMD Aceh Jaya dengan menampung aspirasi dan partisipasi masyarakat Aceh Jaya.

Partisipasi masyarakat dalam penyusunan anggaran merupakan suatu keharusan dalam sebuah negara demokrasi. Dalam konteks otonomi daerah partisipasi masyarakat dijamin melalui Undang-Undang No 32/ 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 45 menyebutkan anggota DPRD mempunyai kewenangan menyerap, menampung, menghimpun dan menindaklanjuti aspirasi

masyarakat. Kemudian pasal 139 menegaskan masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tulisan dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan daerah. Dijaminnya kebebasan masyarakat menyampaikan aspirasi dan berpartisipasi dalam penyusunan seperti kebijakan publik di daerah, agar kebijakan publik itu tidak menimbulkan kontroversi di masyarakat. Itu sebabnya perumusan kebijakan itu dimulai dari dan oleh rakyat, dan untuk rakyat terutama dalam sebuah negara demokrasi.

B.3. Kajian Pengawasan dari Presfektif *Compare Performance agains Standars.*

Sedangkan *comparison* yaitu membandingkan hasil yang dicapai dengan target atau standar yang telah ditetapkan, mungkin kinerja lebih tinggi, atau lebih rendah atau sama dengan standar. Bila prestasi sesuai dengan standar, eksekutif dan legislatif mungkin menganggap bahwa "segala sesuatu dalam kendali". Proses ini akan menemukan adanya penyimpangan-penyimpangan antara standar dengan realisasi, apakah standar dapat tercapai. Melakukan perbandingan akan mudah mengetahui penyimpangan yang terjadi. Bila perbandingan tidak dilakukan antara hasil yang diharapkan dengan kenyataan yang dihadapi maka fungsi manajemen tidak berfungsi. Karena itu, pihak eksekutif dan legislatif perlu melakukan perbandingan antara hasil yang diharapkan dengan kenyataan yang dihadapi. Proses perbandingan itu dapat dilakukan dengan memahami RPJMD yang disusun Aceh Jaya, jika ada anggaran proyek-proyek dapat dilakukan kunjungan untuk memantau proyek.

Jika diamati hasil wawancara yang dilakukan peneliti terhadap salah

seorang anggota DPRK mengatakan “

Jika ada proyek pembangunan di daerah Aceh Jaya akan dilakukan kunjungan kelapangan jika ada permintaan dari LSM, Tokoh Masyarakat dan Tokoh Agama, hal ini kemudian dihadari oleh Pimpinan Proyek dan SKPD pengguna anggaran, ini dilakukan agar pemantauan itu lebih objektif.”¹⁰.

Jika diinterpretasikan tampak bahwa kehadiran unsur masyarakat melakukan pemantauan cukup baik, tetapi mereka harus memahami rancangan bangunan proyek tersebut diperlengkapi dengan pedoman dalam buku RPJMD sebagai pemandu dan alat ukur yang tepat agar lebih mudah melakukan perbandingan (compare) antara target dengan realisasi termasuk didalamnya bahan-bahan yang dipakai serta biaya yang dibutuhkan agar pertanggungjawaban kepada publik semakin akuntabel. Legislatif yang aktif memantau proyek-proyek pembangunan Di Kabupaten Aceh Jaya misalnya, didapat kesan dari seorang sumber bahwa keaktifan itu mendapat respons positif masyarakat, terutama kalau kunjungan pemantauan itu ditujukan terhadap proyek-proyek yang sedang dilaksanakan atau bermasalah. Keadaan ini dapat menjadi contoh yang baik bagi pengawasan jalannya pemerintahan sehingga diharapkan terjadinya penurunan tindak korupsi dalam pelaksanaan proyek-proyek pembangunan.

Namun, perlu diingatkan kecenderungan ini positif sejauh turun ke bawahnya dalam konteks peran pengawasan dan bukan meminta jatah kepada developer atau kontraktor karena anggaran yang dipakai telah berbasis kinerja. Satu praktik yang dapat dicontoh adalah diberlakukannya anggaran berbasis kinerja, yaitu dalam Rancangan APBD disusun secara rinci yang kemudian diserahkan ke DPRD untuk dilakukan pembahasan. Model anggaran ini berbeda

¹⁰ Hasil Wawancara dengan Anggota DPRK Aceh Jaya tanggal 8 April 2011

dengan model anggaran pada umumnya. Perbedaan terletak pada semakin rincinya pos-pos keuangan yang disusun. Setiap Dinas, Badan, Kantor dan lain-lain juga menyusun anggaran masing-masing secara rinci. Setelah semua anggaran diterima di DPRD kemudian dilakukan pembahasan. Mekanisme seperti ini memudahkan DPRD melakukan fungsi pengawasan dan budgeting. Hasil dari pengawasan ini DPRD berhasil menekan anggaran yang diajukan eksekutif. Demikian juga melakukan rapat anggaran dalam rapat komisi atau forum-forum anggaran tidak hanya sebagai forum yang membahas soal anggaran dan isu-isu tertentu. Akan tetapi, kalangan dewan harus menjadikannya juga sebagai forum untuk membahas keluhan-keluhan masyarakat yang berhubungan dengan masalah-masalah publik. Dalam soal keluhan di bidang pelayanan pendidikan, misalnya selain menyampaikan keluhan tersebut kepada Pemda, DPRD juga membahasnya dalam rapat anggaran. Untuk keluhan/tuntutan yang berhubungan dengan program pembangunan, selain melakukan kunjungan ke lapangan DPRD juga membahasnya pada tingkat sidang komisi.

Demikian juga Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) sebagai mekanisme untuk menunjukkan peran pengawasan DPRK yang menjadi isu politik kontroversial, kalangan anggota DPRD di Kabupaten Aceh Jaya memiliki pandangan menarik mengenainya. Substansi LPJ, dalam perspektif mereka, hendaknya dapat dipahami oleh pihak eksekutif secara proporsional sebagai bagian dari mekanisme kontrol DPRD terhadap eksekutif dan bukan untuk menjatuhkan Bupati, LPJ juga harus dilihat dalam konteks keputusan hukum dan bukan semata-mata dalam konteks sebagai keputusan politis.

Biasanya agar LPJ Bupati lancar dalam sidang umumnya dilakukan dulu

lobby-lobby politik sebagaimana hasil wawancara dengan Bupati Aceh Jaya mengatakan “

Rapat paripurna ke 6 DPRK Aceh Jaya tahun sidang 2011-2012 tentang pendapat akhir fraksi – fraksi DPRK terhadap rancangan qanun tentang pertanggung jawaban pelaksanaan LPJ tahun anggaran 2010, persetujuan dan penandatanganan berita acara persetujuan bersama bupati dan DPRK Aceh Jaya terhadap rancangan qanun tentang pertanggung jawaban pelaksanaan APBK tahun anggaran 2011 berjalan lancar dengan lobby-lobby politik.¹¹

Jika diinterpretasikan dilakukannya lobi politik oleh eksekutif dan legislatif tidak lain adalah melakukan pendekatan- pendekatan secara tidak resmi, menilik asal kata lobi yang berarti teras atau ruang depan yang terdapat di hotel-hotel, tempat dimana para tamu duduk-duduk dan bertemu dengan santai kemungkinan kata lobi melatar belakangi perkembangan istilah “melobi” yang terjadi karena kebiasaan para anggota parlemen di Aceh Jaya yang biasa berkumpul di lobi ruang sidang dan memanfaatkan pertemuan di ruang tersebut untuk melakukan berbagai pendekatan, diantara persidangan.

Diwaktu istirahat para anggota parlemen Aceh Jaya menginginkan dukungan bagi usulannya dapat “ melobi” anggota yang lain diluar sidang. Dilain pihak kelompok-kelompok kepentingan yang ingin mempengaruhi hasil yang dicapai sidang juga dapat memanfaatkan keberadaan para anggota parlemen di lobi tersebut untuk melakukan pendekatan. Dari kebiasaan inilah kata “lobbying” menjadi meluas. Umumnya dilakukan lobi politik untuk (1). Mempengaruhi kebijakan (2). Menarik dukungan (3). Memenangkan prasyarat kontrak/ dalam kegiatan politik (4). Memudahkan urusan (5). Memperoleh akses untuk kegiatan

¹¹ Hasil Wawancara dengan Bupati Aceh Jaya Ir.Azhar Abdurrahman di gedung DPRK tanggal 12 Desember 2011

berikutnya. (6). Menyampaikan informasi untuk memperjelas kegiatan.

Banyak hal yang berkaitan dengan kebijaksanaan organisasi, pengambilan keputusan, kegiatan rutin, program, proyek dan kegiatan penunjang yang lain membutuhkan ketrampilan manajerial dalam melakukan lobi terutama pada para stakeholders (pihak lain yang berkepentingan) di organisasi. Artinya, jika mencermati lobi politik adalah positif, tetapi jika dikonotasikan meminta jatah dari uang LPJ merupakan cara yang tidak bermoral dalam berpolitik. Pandangan ini menyetengahkan ada dua pihak atau lebih yang berkepentingan atau yang terkait pada suatu obyek, tetapi kedudukan mereka tidak sama. Dalam arti ada satu pihak yang merasa paling berkepentingan atau paling membutuhkan, sehingga kemudian melakukan upaya yang lebih dari yang lain untuk mencapai sasaran atau obyek yang diinginkan. Pihak yang paling berkepentingan inilah yang akan aktif melakukan berbagai cara untuk mencapai obyek tersebut dengan salah satu caranya melakukan lobbying antara eksekutif dan legislatif di Aceh Jaya.

B.4. Kajian Pengawasan dari Perspektif *Consider Corrective Action*

Action yaitu keputusan mengambil tindakan koreksi-koreksi atau perbaikan. Tindakan korektif sangat penting dianalisis, sebab bila prestasi lebih rendah dari standar dan analisis menunjukkan ada tindakan yang diperlukan. Bilamana telah terjadi penyimpangan (deviasi) antara standar dengan realisasi, tindakan korektif sangat penting dilakukan oleh pihak eksekutif dan legislatif, yaitu melakukan tindakan *Follow-Up* berupa mengoreksi penyimpangan yang terjadi. Proses *Follow-Up* atau tindakan ini dapat dilakukan apakah dengan merubah standar, ukuran atau norma. Selaku eksekutif sebagai pelaksana berbagai program kegiatan

yang telah dilakukan pengesahan bersama oleh lembaga legislatif, kemudian implemetasinya dilaksanakan oleh masing – masing satuan kerja perangkat daerah (SKPD), atas semua plafon anggaran yang telah direalisasikan sipengguna anggaran maka perlu dilakukan koreksian. Tugas dan wewenang pengawasan DPRD secara khusus tercantum dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 42 ayat (1) C yang berbunyi:

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

Menurut Handoko (1998:365) tindakan koreksi mungkin berupa :

- a. Mengubah standar mula-mula (barangkali terlalu tinggi atau terlalu rendah).
- b. Mengubah pengukuran pelaksanaan (inspeksi terlalu sering frekuensinya atau kurang atau bahkan mengganti sistem pengukuran itu sendiri).
- c. Mengubah cara dalam menganalisa dan menginterpretasikan penyimpangan-penyimpangan.

Tetapi ketika melakukan tindakan koreksi kemampuan pegawai sangat penting diperhatikan apakah target yang ditetapkan itu telah sesuai dengan kemampuan eksekutif untuk mencapainya. Sebagaimana hasil wawancara dengan eksekutif ketika dilakukan pembahan LPJ Aceh Jaya mengatakan”

Dilakukannya tindakan koreksi cukup baik selaku pengguna anggaran misalnya pendapatan daerah Aceh Jaya tahun 2010 sebesar Rp. 360,001.926.366 dan dengan jumlah realisasinya Rp.360.589.884.052 dan Belanja daerah sebesar Rp 433.951.451.646 dengan realisasi sejumlah Rp. 389.319.578.238. Artinya, ada pencapaian target.

Jika diinterpretasikan tampak bahwa antara target dengan realisasi terjadi capaian kinerja, tetapi kondisi dilapangan misalnya, apakah dengan peningkatan

pendapatan asli daerah terjadi dampak ekonomi masyarakat yang semakin lebih baik ini perlu dilakukan evaluasi kepada masyarakat, sebab pembangunan ekonomi erat kaitannya dengan pertumbuhan ekonomi. Tidak akan terjadi pertumbuhan ekonomi di suatu negara tanpa didahului dengan pembangunan ekonomi. Banyak manfaat yang akan diperoleh suatu negara dengan adanya pembangunan ekonomi. Beberapa manfaat pembangunan ekonomi bagi masyarakat Aceh Jaya seperti terjadinya pengangguran dengan adanya pembangunan ekonomi akan mendorong terciptanya lapangan kerja. Sehingga dapat menarik tenaga kerja yang ada, kemudian meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dengan luasnya lapangan kerja yang tersedia, peluang masyarakat memperoleh pekerjaan akan semakin besar dan akan berdampak pada meningkatnya kesejahteraan. Terjadinya perbaikan di bidang pendidikan, dengan meningkatnya kesejahteraan masyarakat tentu akan banyak orang tua yang mampu membiayai pendidikan anaknya hingga ke jenjang yang lebih tinggi lagi. Kemajuan di bidang teknologi, seiring berjalan waktu pertumbuhan ekonomi akan membutuhkan teknologi yang lebih maju untuk mengimbangi pertumbuhan ekonomi. Meningkatkan keahlian dalam bidang tertentu, dengan ditariknya tenaga-tenaga ahli dari luar yang menguasai suatu keahlian tertentu, masyarakat yang belum menguasainya dapat belajar langsung dari ahlinya.

Karena itu, peningkatan pendapatan asli daerah tidak terlepas dari terjadinya peningkatan kesejahteraan masyarakat sebab pengawasan ini bertujuan untuk menggambarkan kehidupan demokrasi, menjamin keterwakilan rakyat dan daerah dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, serta mengembangkan mekanisme *checks and balance* antara lembaga legislatif dan eksekutif demi

terwujudnya keadilan dan kesejahteraan rakyat. Pemilihan anggota legislatif atau para wakil rakyat yang duduk di parlemen / DPRD ini, diharapkan dapat memberikan kontribusi yang signifikan bagi penguatan dan konsolidasi demokrasi. Secara sederhana demokrasi dapat dikatakan suatu sistem untuk membuat keputusan-keputusan politik, dimana individu-individu mendapatkan mandat kekuasaan melalui pertarungan kompetitif memperebutkan suara rakyat. Namun demikian, hal tersebut akan sangat tergantung pada mekanisme rekrutmen keanggotaan DPRD yang akan bermuara pada proses kinerja DPRD itu sendiri

Dalam menjalankan fungsi pengawasannya, DPRD dalam melakukan pengawasan terhadap kinerja eksekutif dinilai masih tidak dapat membedakan secara jelas antara pengawasan politis dan teknis hal ini diakibatkan belum ditetapkannya kriteria yang jelas. Standar atau kriteria pengawasan yang dipakai oleh anggota DPRD juga tidak jelas sehingga kesan hanya mencari-cari kesalahan pihak eksekutif menjadi lebih menonjol. Salah satu bentuk respons atas tidak efektifnya fungsi pengawasan DPRD di daerah.

Sebagaimana dikemukakan hasil wawancara dengan eksekutif mengatakan”

Ketika dilakukan proses rapat dewan (action) dengan membahas LPJ, para anggota dewan yang terhormat terkadang tidak fokus membahas LPJ Bupati, karena sebelum dilakukan pembahasan umumnya dilakukan dulu loby-loby antara eksekutif dengan DPRK, sehingga pertanggungjawaban eksekutif diterima dengan catatan perbaikan”¹²

Jika diinterpretasikan data hasil wawancara di atas, ini mencerminkan karena tidak ada alat ukur yang terukur ketika melakukan pengawasan akan

¹² .Hasil Wawancara dengan Sekda Aceh Jaya 18 Mei 2011

menimbulkan kecurigaan publik terhadap DPRK. Publik menduga telah terjadi permainan politik uang (*money politics*) dalam proses pertanggungjawaban kepala daerah sehingga memberikan bukti nyata bagaimana para wakil rakyat memaknai fungsi Pengawasan DPRD. Pengawasan telah diterjemahkan sebagai sarana mencari kesalahan dan kelemahan yang cenderung digunakan untuk, menjatuhkan lawan politik atau kepala daerah yang sedang berkuasa. Kalau tidak dapat digunakan untuk menjatuhkan, mencari keuntungan pribadi dan golongan, dengan melakukan kolusi dengan pejabat atau kepala daerah yang sedang dalam sorotan pengawasannya.

Jika dicermati penyebab rendahnya pembuatan standar atau ukuran yang terukur tidak terlepas dari kompetensi sumber daya manusia DPRK Aceh Jaya. Merujuk pada data yang diperoleh dari Sekretariat DPRK Aceh Jaya, dapat diketahui jumlah anggota DPRK Aceh Jaya hasil pemilihan legislatif tahun 2009 sebanyak 20 orang. Anggota DPRK yang telah memperoleh gelar S1 sebanyak 1 orang sedangkan 19 orang hanya memiliki jenjang pendidikan setaraf SMA, sedangkan PNS Kabupaten Aceh Jaya sebagian besar sudah berpendidikan S1. Karena itu anggota DPRK Kabupaten Aceh Jaya belum dapat sepenuhnya mengimbangi kemampuan Pemerintah Kabupaten Aceh Jaya, dalam menjalankan fungsinya.

Setiap sistem politik mempunyai prosedur-prosedur untuk rekrutmen dan seleksi para elit politik, tetapi rekrutmen politik ini sangat menentukan kinerja kelembagaan legislatif atau parlemen, termasuk juga DPRD ini. Faktor utamanya dalam konsistensi perwujudan janji politik mereka dalam kebijakan publik. Karena, hanya dengan kualifikasi sumber daya manusia politik yang memadai,

para politisi akan dapat secara cerdas menyesuaikan berbagai perubahan yang ada dengan janji politik mereka dalam produk kebijakan publik yang kontekstual. Sesungguhnya mengelola masyarakat Aceh Jaya yang agamis dengan fanatisme kedaerahan yang tinggi diperlukan kemampuan managerial untuk memanage konflik yang mungkin timbul akibat perbedaan latar belakang perbedaan sifat/kadar fanatisme masyarakat dan beberapa perbedaan dalam tata cara melaksanakan ibadah antar aliran dalam Islam dan antara penduduk asli dengan masyarakat pendatang. Salah satu kiat mengelola proses perbedaan tersebut adalah lewat kebijakan yang dapat menyejukkan semua pihak dan sesuai dengan keinginan masyarakat dan pemerintah.

Pernyataan tersebut diatas, konteksnya dengan kinerja DPRD, terkait dengan konsistensi janji-janji politik mereka dalam produk kebijakan publik yang transparansi kepada masyarakatnya, sehingga mereka mengenal dengan positif hal-hal yang bersifat kontekstual. Dalam perspektif tersebut, batasan kinerja menurut pandangan dari *Bernardin dan Russel* (dalam *Gomes*, 1997 : 49) sebagai catatan *out comes* yang dihasilkan dari fungsi pekerjaan atau kegiatan selama periode tertentu. Kemudian *Donnelly dan Ivancevich* (dalam *Veitzhal dan Fauzi*, 2005 : 68) memberikan batasannya bahwa kinerja merujuk kepada tingkat untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dengan demikian kinerja ini merupakan fungsi dari kemampuan untuk melaksanakan tugas atau kegiatan sehingga seseorang atau kelompok orang harus memiliki derajat kesediaan dan tingkat keterampilan tertentu.

Kesediaan dan keterampilan tersebut, tidaklah cukup efektif untuk dilaksanakan tanpa pemahaman yang jelas tentang apa yang akan dikerjakan dan

bagaimana mengerjakannya. Dengan kata lain, terutama berkaitan dengan penelitian ini, kinerja sebagai hasil kerja atau kegiatan yang dapat dicapai dalam bentuk produk kebijakan oleh DPRD sesuai wewenang dan pertanggungjawabannya dalam mengemban aspirasi kepentingan masyarakat.

Berkaitan hal itulah, sebagaimana disebutkan oleh *Davis* (1985 : 484) bahwa faktor-faktor yang dijadikan ukuran kinerja legislatif adalah faktor kemampuan (*ability*) dan faktor motivasi (*motivation*). Hal ini dirumuskan sebagai berikut : *Human Performance = Ability + Motivation*. Kualitas fungsi pengawasan yang seharusnya dilakukan oleh DPRD berkaitan erat dengan kapasitas tingkat pendidikan anggota DPRD. Tingkat pendidikan anggota DPRD yang lebih tinggi dibandingkan dengan eksekutif pada umumnya berimplikasi pada kemampuan mereka untuk melakukan pengawasan terhadap lembaga eksekutif dengan lebih baik. Anggota DPRD yang mempunyai tingkat pendidikan yang tinggi dapat mengimbangi tingkat pendidikan eksekutif sehingga pengawasan akan berjalan secara proporsional. Namun demikian, harapan ini tidak selamanya terwujud, terutama di Kabupaten Aceh Jaya.

Bergulirnya ketidakpuasan daerah terhadap pola pembangunan yang berlaku selama pemerintahan Orde baru, direspon oleh pemerintah transisi dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Masyarakat di Daerah selama ini menilai bahwa undang-undang yang lama telah menguatkan dominasi pemerintah dibandingkan Pemerintahan Daerah, sehingga pemberian otonomi kepada daerah tidak dirasakan secara nyata. Diskursus tentang otonomi yang marak tentang pemberitaannya di media massa, telah menjadi semacam tuntutan yang cukup vocal dating dari berbagai daerah.

Banyak dikalangan masyarakat menyorot atau mempertanyakan tentang peran dan fungsi atau kinerja DPRD, apakah dapat menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat dalam Peraturan Pemerintah atau Peraturan Daerah sebagai wakil rakyat atau yang berkonotasi negatif hanya sebagai symbol/stempel saja. Hal ini disebabkan bahwa DPRD selama ini belum mampu menyentuh persoalan-persoalan substansi yang lebih riil, mengandung makna pemberdayaan daerah yang sebenarnya.

Hasil penelitian menunjukkan pertama, DPRK Aceh Jaya hingga saat ini belum menunjukkan suatu kinerja yang optimal dan berkualitas, dengan kata lain kinerja yang dihasilkan masih rendah. Hal ini dapat dilihat dari indikator akuntabilitas, responsivitas dan efektifitas. Kedua, akuntabilitas dari seberapa besar kegiatan DPRK dan kebijakannya telah sesuai dengan fungsi dan wewenangnya konsisten dengan kehendak masyarakat dan dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat masih jauh dari yang diharapkan. Dimana selama ini fungsi dan hak-hak DPRK yang ada selalu digunakan sebagai alat pemenuhan kesejahteraan anggota DPRK semata serta kepentingan partai politik dari anggota DPRK tersebut. Ketiga, responsivitas, ditinjau dari tingkat seberapa jauh anggota DPRK tanggap dan bisa memahami kondisi yang berkembang dan apa yang menjadi prioritas untuk ditangani sesuai dengan aspirasi masyarakat yang sedang berkembang. Tingkat responsivitas anggota DPRK dapat dikatakan baik, hal ini seringkali DPRK merespon pengaduan dan surat yang masuk atau mengadakan rapat kerja dengan Perangkat Daerah. Namun hal ini belum diimbangi dari banyaknya tuntutan/aspirasi masyarakat yang disampaikan kepada lembaga ini, baik dalam bentuk unjuk rasa, mengirim delegasi hingga meminta audiensi dengan

anggota DPRK. Keempat, Efektifitas, dilihat dari tujuan organisasi sebagai penyambung aspirasi masyarakat daerah dapat melaksanakan fungsinya serta memberikan pelayanan dari amanat fungsi yang diembannya. Hal ini dapat dilihat dari tingkat keefektifan DPRK masih rendah, yaitu belum adanya action atau kebijakan DPRK dalam melaksanakan fungsinya, khususnya dalam fungsi legislasi dan pengawasan yaitu mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan sampai pada pelaporan, karena DPRK memiliki wewenang untuk menentukan arah dan kebijakan umum APBK serta dalam melaksanakan Peraturan Daerah.

Bahkan peraturan daerah yang ada hanya merupakan hasil rancangan (inisiatif) dari pihak eksekutif. DPRD hanya melakukan pembahasan dan memberikan persetujuan untuk diberlakukan. Karenanya pada umumnya inisiatif ataupun peran masing-masing anggota DPRK masih minim dan secara spesifik belum memahami tentang penjabaran fungsinya dalam Peraturan Tata Tertib DPRK.

Sebagaimana hasil wawancara dengan Tokoh Masyarakat yang mengatakan :

“Sebetulnya DPRD yang diharapkan dapat memperjuangkan apa yang menjadi kebutuhan masyarakatnya. Terpilihnya Anggota DPRD karena mereka telah memberikan harapan yang besar pada masyarakat saat menjelang pemilu lalu. Namun harapan itu sepertinya tinggal harapan yang tak pernah terwujud. Calon anggota DPRD menjelang pemilu mendatangi masyarakat hingga ke pelosok desa dengan ramah dan santun. Lalu masyarakat pun simpati pada mereka sehingga menjatuhkan pilihan padanya”¹³.

¹³ Hasil wawancara dengan Tokoh Masyarakat tanggal 1 Juni 2011

Kemudian hasil wawancara dengan Tokoh Pemuda Kab Aceh Jaya yang mengatakan bahwa :

Setelah terpilih terlihat mereka hampir tidak pernah lagi mengunjungi konstituennya, bahkan jika mereka melintas kadang-kadang tidak menyapa masyarakatnya. Apakah karena mereka telah mendapatkan apa yang mereka cari (jabatan, gaji dan lain-lain). Atau memang mereka tidak mengenal kami? Wallahu a'lam¹⁴.

Jika diinterpretasikan tampaknya ada kekecewaan masyarakat terhadap kinerja DPRK pada 2011 ketika masyarakat melakukan koreksi setelah mereka terpilih menjadi DPRK tampak publik kecewa. Pada hal sangat jelas diatur dalam UU No. 27/2009 tentang tugas dan tanggung jawab anggota DPRD kepada konstituennya namun mereka tak mengindahkan dan bahkan mengabaikannya. Tak dapat dipungkiri ketika kampanye ada sinyalemen mungkin terjadi jual beli suara antara masyarakat dan calon DPRD. Nah, jika ini benar terjadi lalu siapa yang salah? Apakah masyarakat yang menerima uang ataukah mereka (DPRD) yang membiasakan masyarakat untuk itu? Atau ada sebuah sistem yang memang mengharuskan itu terjadi sehingga perlu diubah?. Dalam rangka membangun komunikasi antara DPRD dan konstituennya perlu adanya sebuah mekanisme yang jelas. Jika tidak, maka hal diatas akan terus terulang entah sampai kapan. DPRD sebagai wakil rakyat seharusnya memperjuangkan apa yang menjadi kebutuhan masyarakat. Namun bagaimana mungkin mereka tahu kalau tidak pernah mengunjungi lagi masyarakatnya. Namun pada pertemuan itu hampir tidak ada pembicaraan soal keluhan dan kebutuhan masyarakat yang harus diperjuangkan oleh mereka di gedung yang mewah.

¹⁴ Hasil Wawancara dengan eksekutif dan legislatif dan Tokoh Pemuda Aceh Jaya 4 Juni 2011

Berdasarkan fenomena arogansi politik diantara legislatif dan eksekutif yang kontraproduktif dengan fungsi pengawasan DPRD. Arogansi itu muncul dalam beragam bentuk. Salah satunya adalah pada satu sisi pihak eksekutif menganggap remeh kemampuan SDM dari anggota DPRD dan pada sisi lain pihak legislatif menganggap eksekutif harus tunduk pada semua keputusan anggota Dewan. Kondisi semacam ini membawa konsekuensi pada semakin memanasnya konflik antara kedua lembaga tersebut. Pihak DPRD sering kali bersikap bahwa langkah kebijakan yang ditempuh oleh eksekutif adalah cacat hukum karena tidak dikonsultasikan terlebih dahulu kepada anggota DPRD dalam mengambil sebuah kebijakan. Sementara itu, pihak eksekutif beranggapan bahwa kebijakan yang diambil tidak selalu harus dan perlu mendapat persetujuan DPRD karena hal tersebut dapat menghambat proses kelancaran pelaksanaan serta efisiensi pembangunan.

Jika DPRK telah menerapkan prinsip pengawasan dengan cara melakukan koreksi atau perbaikan terhadap penyimpangan yang terjadi dengan diimbangi adanya patokan adalah sangat penting disusun agar lebih mudah melihat adanya “gap”, dimana gap itu sebagaimana dikemukakan Winardi (2002:16) “jika pimpinan melakukan perbandingan antara *Das Sollen* (standard/target) dengan *Das Sein* (situasi kenyataan yang diperoleh eksekutif dan legislatif) maka kerap kali akan melahirkan perilaku legislatif yang berbasis kinerja”.

Sesungguhnya adanya upaya perbaikan target dilakukan stakeholders, ini mencerminkan belum adanya ketegasan eksekutif dan legislatif untuk menemukan *gap* (penyimpangan), kemudian mengoreksi penyimpangan tersebut. Adanya perbaikan target seperti target waktu proses perijinan Galian C harus jelas kapan

siap dengan Standar Pelayanan Minimal (SPM) ini merupakan idaman pemohon. Artinya, kalau waktu yang ditetapkan 2 hari kerja harus selesai, jika perilaku memperlambat perlu ditindak agar perilakunya sejalan/sesuai dengan norma yang berlaku dalam organisasi. Sehingga perbaikan atau koreksi itu benar-benar dapat merespon dan mengatasi keluhan-keluhan yang dihadapi stakeholders.

Perlunya tindakan koreksi tentu saja merupakan upaya pelurusan terhadap penyimpangan, perbaikan atau penyempurnaan terhadap deviasi-deviasi rencana dan program pembangunan terutama penyimpangan terhadap standar kualitas, biaya dan waktu yang telah ditentukan, serta pelanggaran terhadap peraturan yang berlaku dalam organisasi. Disamping itu juga untuk memonitoring pelaksana apakah ada perubahan atau tidak setelah dilakukannya tindakan koreksi. Sebagaimana dikemukakan Gibson dkk (1990: 138) mengatakan bahwa “melakukan koreksi (evaluasi) pelaksanaan pekerjaan memungkinkan manajer untuk mengukur hasil karya dan juga memberikan umpan balik kepada pimpinan mengenai perilaku yang diperlihatkan”.

Karena itu, melakukan tindakan koreksi sangat penting, sebab dengan perbaikan standar atau patokan sudah mencakup di dalamnya perbaikan perilaku, sebagaimana dikemukakan Winardi (2002:19) mengatakan, “tindakan koreksi terhadap pekerjaan eksekutif dan legislatif akan berdampak kepada perilakunya. Jika hasil koreksi menunjukkan adanya pencapaian target maka perilakunya akan positif”. Artinya, ada kepuasan tersendiri bagi eksekutif dan legislatif jika ia dapat bekerja di atas target, demikian juga jika pengukuran itu dilakukan dengan baik dan benar, artinya memenuhi alat ukur yang terukur dan tepat. Untuk menilai dalam arti memberikan pendapat berupa saran/masukan/koreksi, DPRD mesti

melihat apakah urusan dan bidang-bidang yang dilaporkan dalam LKPJ sudah sesuai dengan PP No. 38 Tahun 2007 atau Perda yang mengatur tentang urusan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerahnya? Jika belum sesuai, misalnya urusan wajib yang dilaksanakan mestinya 26, tapi yang dilaporkan hanya 24, maka, tentu harus dikoreksi. Demikian pula, urusan pilihan, seharusnya menurut perda urusan pilihan ada 7, tapi yang dilaporkan hanya 4, maka tentu juga harus dikoreksi. Begitupula urutan bidang-bidang disetiap urusan, mestinya dilaporkan sesuai dengan sistematika dalam PP No. 3 tahun 2007. Misalnya, urusan pendidikan, berada diurutan pertama, selanjutnya kesehatan dan seterusnya.

Apabila, dalam LPJ Bupati Aceh Jaya urutannya sudah tidak sesuai, misalnya kesehatan, penataan ruang, lalu pendidikan, atau tidak sesuai dengan PP No. 3 tahun 2007, maka tentu hal ini harus dikoreksi. Koreksi itulah yang menjadi bagian dari rekomendasi selanjutnya, untuk menilai dari program dan kegiatan yang dilaksanakan. Karena itu, dalam tindakan koreksi perlu dimiliki ukuran – ukuran yang baku sebagai pedoman melakukan perbaikan. Jika ada program yang dilaksanakan, tapi tidak dilaporkan maka harus menjadi koreksi atau jika ada kegiatan yang dilakukan tetapi tidak ada disusun dalam RPJM maka perlu dilakukan tindakan koreksi.

Demikian pula dengan realisasi program dan kegiatan, perlu diperhatikan prosentase capaiannya. Jika kurang dari 90 persen, maka berarti ada masalah serius hingga realisasi tidak maksimal. Karena itu perlu diperiksa permasalahan dan solusi apa yang disampaikan dalam LPJ, jika tidak ada solusi yang diberikan maka pengawasan itu sifatnya hanya mencari-cari kesalahan.

Sebagaimana hasil wawancara dengan anggota DPRK Aceh Jaya

mengatakan:

Tindakan koreksi yang dilakukan ketika disampaikan LPJ Bupati sering menghadapi kendala karena tidak ada pedoman yang baku, akibatnya kesalahan koreksi untuk perbaikan kedepan sulit dilakukan, hanya mengikuti logika saja. Jika hal ini tidak relevan (menurut logika DPRD) maka DPRD dapat memberikan masukan dan saran, serta solusinya”.¹⁵

Agar pengawasan berjalan dengan semestinya, seluruh urusan/bidang yang dilaporkan, sebaiknya ditelaah, dikaji lebih kritis dengan melihat bagaimana realisasi program dan kegiatan tersebut, apa permasalahan yang disampaikan, dan apa solusi yang disampaikan juga. Jika realisasi program kegiatan tidak maksimal, dalam arti tidak mencapai prosentase yang maksimal, kurang dari 90 persen (katakanlah), maka hal ini bisa menjadi koreksi DPRD. Jika permasalahan dan solusi yang disampaikan, menurut logika DPRD sudah relevan dengan realiasi program dan kegiatan, maka rekomendasi DPRD dapat berupa apresiasi atau dorongan untuk konsisten ditindaklanjuti.

Oleh karena itu, jika dikaitkan dengan hasil wawancara dengan akedemisi mengatakan”

“Agar pengawasan berjalan dengan baik dibutuhkan suatu standard kerja terhadap prioritas pembangunan untuk dilihat sinkronisasi dengan penggunaan pos anggaran pada APBD dan pemantauan kinerja pemerintah secara berkala tiap bulan untuk mendeteksi adanya penyimpangan yang terjadi secara dini”¹⁶.

Jika diinterpretasikan tampak belum ada standard kerja terhadap prioritas pembangunan yang dilakukan oleh DPRK. Seharusnya, dengan adanya standar akan mempermudah pelaksanaan pengawasan. Sebab manakala terjadi

¹⁵ Hasil wawancara dengan DPRK Aceh Jaya tanggal 19 Mei 2011.

¹⁶ Hasil Wawancara dengan Akademisi Aceh Jaya tanggal 22 Juni 2011

permasalahan maka DPRK dapat memberikan rekomendasi DPRD berupa koreksi, selanjutnya diberikan saran/masukan. Misalnya, salah satu urusan wajib dalam LPJ yaitu bidang pendidikan. Adanya pemahaman anggota DPRD dengan secara mendalami penggunaan pos-pos anggaran dalam sektor pembangunan maupun anggaran rutin yang diajukan pihak eksekutif akan dapat meningkatkan fungsi pengawasan DPRD terhadap Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) Bupati dilakukan melalui penilaian kinerja pemerintah yang bermuara pada terwujudnya pemerintahan yang baik (good governance) yang terindikasi pada minimnya penyimpangan dalam penggunaan APBD Kabupaten Aceh Jaya.

Dalam LPJ dilaporkan sejumlah program dan kegiatan dengan realisasi masing-masing program dan kegiatan berupa prosentase serta permasalahan dan solusi. Namun ada program yang realisasinya kurang dari 73 persen, dan dalam laporan itu, tidak dilaporkan secara khusus permasalahan dan solusinya dari program yang realisasinya 73 persen itu. Sebaliknya, permasalahan dan solusi hanya disampaikan secara umum, tidak program per program. Tentu informasi (laporan) semacam ini akan menyulitkan DPRD untuk menilai program yang realisasinya kurang dari 73 persen itu.

Untuk kasus seperti ini, DPRK Aceh Jaya dapat memberikan pendapat berupa koreksi bahwa program yang realisasinya 73 persen tersebut, semestinya diinformasikan juga permasalahan dan solusinya. Selanjutnya DPRD dapat memberikan saran dan masukan, bahwa LKPJ tahun berikutnya, hal-hal seperti ini agar tidak berulang lagi. Sebaliknya, DPRD pun dapat memberikan koreksi, jika realisasi program dan kegiatan, permasalahan dan solusinya yang disampaikan

tidak relevan menurut logika DPRK. Misalnya ada program penyelenggaraan proyek berkelanjutan, dengan realisasi 81 persen.

Permasalahan yang disampaikan, adalah kurangnya koordinasi, dan solusi yang disampaikan di LKPJ adalah meningkatkan koordinasi. Laporan seperti ini tentu tidak rasional karena tidak komprehensif. Untuk itu, DPRD dapat memberikan koreksi sesuai dengan logikanya ataupun aspirasi masyarakat (misalnya) yang pernah diterimanya, bahwa permasalahan penyelenggaraan adalah tumpang tindihnya penganggaran, hal ini disebabkan karena ketidaksinkronnya program pemerintah pusat, program pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. dan seterusnya. Bilamana telah terjadi penyimpangan (deviasi) antara standar dengan realisasi, tindakan korektif sangat penting dilakukan oleh pihak eksekutif dan legislatif yaitu melakukan tindakan *Follow-Up* berupa mengoreksi penyimpangan yang terjadi. Proses *Follow-Up* atau tindakan ini dapat dilakukan apakah dengan merubah standar, ukuran atau norma.

Sesungguhnya, laporan hasil pengawasan DPRD baru dapat dikatakan memberikan suatu hasil yang bermanfaat, jika laporan hasil pengawasan tersebut ditindaklanjuti. Pelaksanaan tindak lanjut ini seharusnya juga dilakukan secara berkala, seiring dengan pelaksanaan pengawasan melalui aktivitas monitoring dan pengawasan triwulanan. Hasil triwulan satu, harus dimonitor pada pelaksanaan pengawasan pada triwulan ke dua melalui rapat dengar pendapat dengan satuan kerja terkait atau peninjauan lapangan, jika tindak lanjut tersebut harus dilakukan konfirmasi dan pengecekan di lapangan. Pelaksanaan tindak lanjut (*Follow-Up*) ini, harus didukung dengan mekanisme serta sarana administrasi yang memadai

dan terstruktur, mulai dari hasil pengawasan sampai dengan selesainya pelaksanaan tindak lanjut.

DPRK Aceh Jaya dapat memberikan saran/masukan berupa program-program kongkrit dibutuhkan masyarakat, tentu landasannya adalah RPJMD. Jika menurut DPRK Aceh Jaya urusan/bidang yang sudah dilaksanakan realisasinya maksimal, tapi tidak menyentuh substansi permasalahan di daerah, maka disitulah saatnya DPRK dapat memberikan rekomendasi (masukan) berupa program yang ril dibutuhkan masyarakat. Demikian seterusnya setiap urusan, setiap bidang, dan setiap program diberikan rekomendasi, agar SKPD yang melaksanakan urusan/bidang tersebut, dapat memperbaikinya. Karena filosofis rekomendasi DPRD adalah dalam rangka perbaikan dan penyempurnaan penyelenggaraan pemerintahan daerah pada masa yang akan datang.

Disamping itu perlu adanya pelaksanaan pengukuran kinerja dan dilaksanakan dengan cukup baik, ini mencerminkan bahwa pimpinan menginginkan agar proses penyampaian laporan LPJ tetap terjaga kebermutuannya. Tetapi pengukuran itu harus pula diimbangi dengan sanksi dan imbalan. Sebab, jika pengukuran dilaksanakan konsekwensinya eksekutif dan legislatif yang berhasil akan mendapat pujian, dan tidak berhasil mendapat hukuman.

Disamping itu perlu penerapan sanksi kepada eksekutif dan legislatif yang menyimpang dari norma ini menunjukkan adanya sikap subjektivitas serta kurang tegasnya pimpinan menindak eksekutif dan legislatif. Ketidak tegasan pimpinan, seolah-olah eksekutif dan legislatif yang menyimpang dari norma dengan menerima kutipan-kutipan dari pemohon mendapat perlindungan dari orang

dalam, sehingga peraturan-peraturan (norma) yang berlaku tidak dijalankan dengan konsisten.

Sesungguhnya, tindakan yang tegas dari pimpinan berupa tindakan pendisiplinan akan dapat membentuk perilaku eksekutif dan legislatif sebagaimana dikemukakan Sumantri (2001:50). Karena itu, pengawasan eksekutif dan legislatif terhadap pembentukan perilaku eksekutif dan legislatif tentunya harus dilihat sebagai upaya untuk melakukan perbaikan (koreksi) terhadap penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dan bukannya mencari-cari kesalahan. Salah satu implikasi lemahnya pengawasan apabila tidak dilakukan tindakan koreksi selain pengawasan itu menjadi tidak efektif, juga subjektif. Artinya, pengawasan itu banyak dipengaruhi oleh selera atau cara pandang pimpinan semata-mata. Bila hal itu dilaksanakan maka kelancaran dan kesuksesan pembentukan perilaku eksekutif dan legislatif akan semakin sulit.

Maka seharusnya disadari eksekutif dan legislatif sekecil apapun suatu pelanggaran atau penyimpangan (deviasi), memiliki pengaruh kepada perilaku eksekutif dan legislatif. Dengan demikian untuk meningkatkan kinerja eksekutif dan legislatif maka dimensi tindakan koreksi harus dilakukan agar dapat meningkatkan pelaksanaan pengawasan. Sebagaimana diketahui landasan operasional LKPJ (hanya) tertuang dalam PP No. 3 Tahun 2007 tentang LPPD, LKPJ, dan IPPD. Tak ada aturan operasional lainnya, sehingga hampir beberapa DPRK sebagai pihak yang diberi mandat menilai/mengkaji LPJ Kepala Daerah berbeda-beda penafsiran. Tugas DPRD setelah menerima LPJ adalah, mendalami secara internal sesuai dengan tata tertib. Pendalaman itu bisa saja dengan membentuk panitia khusus atau panitia kerja. Output dari panitia khusus atau

panita kerja adalah rekomendasi yang berupa catatan-catatan strategis yang berisikan saran, masukan dan/atau koreksi terhadap penyelenggaraan urusan desentralisasi, tugas pembantuan dan tugas umum pemerintahan.

Berdasarkan pembahasan secara umum analisis *over all* (menyeluruh) keempat dimensi-dimensi pengawasan dengan mengadopsi teori Griffin dalam Wasistiono & Wiyoso (2009: 144-145) mengatakan ada 4 (empat) mendasar proses pengawasan dalam organisasi lembaga politik atau pemerintahan yaitu (1). *Establish standards*, (2). *Measurement performance* (3). *Compare performance agains standars* (4). *Consider corrective action*. Artinya, bagaimanakah fungsi DPRK Kabupaten Aceh Jaya dalam pengawasan jalannya pemerintahan dengan menerapkan keempat dimensi pengawasan di atas secara umum belum menunjukkan suatu kinerja yang optimal dan berkualitas, dengan kata lain kinerja yang dihasilkan masih rendah terutama dalam pelaksanaan dan wewenang pengawasan DPRD sebagaimana diatur dalam dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 42 ayat (1) C.

Sebagaimana diketahui fungsi pengawasan menjadi titik krusial penciptaan pemerintahan yang baik (*good governance*), karena akan mempersempit ruang bagi terjadinya **perbuatan pemerintah yang tercela**. Perbuatan pemerintah yang tercela frekuensinya lebih banyak terjadi dalam pemerintahan yang bebas, sedangkan pemerintahan yang bebas identik dengan penerapan otonomi daerah, dimana pemberian kewenangan dan keleluasaan (*diskresi*) kepada daerah untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya daerah secara optimal bagi kesejahteraan masyarakat.

Salah satu aspek pemerintahan daerah yang harus diatur secara hati-hati

adalah pengelolaan keuangan daerah, karena anggaran daerah memainkan fungsi yang sangat penting dalam mendukung siklus penyelenggaraan pemerintah di daerah untuk menciptakan kesejahteraan bagi masyarakatnya. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan APBD dan kendala -kendala yang dihadapi serta upaya yang perlu dilakukan untuk mengatasi permasalahan dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik.

Dalam pengawasan terhadap laporan pertanggungjawaban (LPJ) bupati sebagai tindakan evaluasi terdapat perbedaan aspek politik dalam mempertahankan kredibilitas penguasa demi eksistensi kepemimpinannya dan mengabaikan aspek teknis yang semestinya diarahkan pada pengelolaan dan pemanfaatan APBD untuk mengukur hasil kinerja aparatur (eksekutif) dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik. Karena itu, belum optimalnya fungsi DPRK Aceh Jaya dalam menjalankan pengawasan, khususnya pengawasan tidak langsung dengan cara membahas LPJ Bupati Aceh Jaya diperkuat dengan hasil penelitian Puda, Umu (2005) dalam tesisnya "Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Fungsi Dan Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Jawa Tengah". Peneliti berkesimpulan fungsi DPRD belum sesuai dengan harapan masyarakat.

Demikian juga hasil penelitian yang dilakukan oleh Rizky dalam penelitiannya Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi 2009-2010 hasil penelitian disimpulkan mandulnya pelaksanaan hak inisiatif, minimnya bantuan pusat terhadap Pemerintah Kota, keterlambatan penyerahan rumusan perda atau draft revisi perda (http://repository.unand.ac.id/17443/1/Tesis_pdf) diakses 12 Desember 2012.

Hasil Penelitian Yunelita Kahar (2005) dalam penelitiannya Fungsi DPRD Dalam Pengawasan Pelaksanaan APBD Padang, hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam melakukan pengawasan belum memiliki pedoman yang jelas selain lemahnya kapasitas dan komitmen DPRD melakukan pengawasan sehingga terbuka peluang KKN. (<http://eprints.undip.ac.id/14594/1/2005MH4632.pdf> diakses 12 Juli 2012). Hasil penelitian yang dilakukan oleh Nurhayati (2008) dalam Tesisnya yang berjudul “Fungsi Pengawasan DPRD dalam Pelaksanaan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Padang Panjang tahun 2006” Hasil penelitian menunjukkan belum optimal fungsi DPRD dibuktikan bahwa masih ditemui dana-dana investasi daerah tahun 2006 yang disalah gunakan oleh oknum Direktur perusahaan daerah Tuah Saiyo yang mengakibatkan kebocoran dana sebesar Rp. 685.000.000,- hal ini menunjukkan belum optimalnya komitmen politik DPRD terhadap pengawasan investasi daerah dengan penyertaan modal (*repository.unand.ac.id/1727/1/nurhayati_06211052* diakses 22 Juli 2012).

Kurang optimalnya fungsi DPRK akan membuat kegelisahan dan penolakan terhadap keputusan dan kenyataan politik parlemen sedang menyebar di ruang-ruang publik dan tumpah di jalanan. Kata-kata “perampasan hak rakyat”, “memasung demokrasi”, “upaya pemakzulan”, “gaya politik yang kaku dan lamban”, serta “politik balas dendam” telah menjadi kosakata-kosakata tak terpisahkan dari ungkapan-ungkapan kekecewaan sebagian publik pada elite politik negeri ini. Inilah yang disebut, meminjam istilah ilmuwan politik dari Universitas Sydney John Keane, “politik kekecewaan” (*politics of dissolutionment*)—ranah politik dan ruang publik hanya dipenuhi berbagai

ekspresi penyesalan dan protes atas keputusan-keputusan yang lari dan menjauh dari harapan dan keinginan sekelompok individu dan masyarakat umum. Pada tataran legal formal DPRK adalah *policy maker* yang bertanggung jawab melakukan pengaturan lebih lanjut tentang pemerintahan dan pembangunan desa, ini adalah tugas berat. Tetapi dalam tataran realitasnya, barangkali sering kita lihat bahwa DPRD adalah sebuah lembaga pemerintah daerah sebatas *symbol* yang sering kali kerjanya melakukan konspirasi dengan eksekutif dalam pembuatan kebijakan publik, yang sering kali pula tidak mempedulikan kepentingan masyarakat.

Paradigma pengawasan politik telah mengakibatkan fungsi pengawasan yang sesungguhnya terabaikan, sehingga hasil pengawasan kurang memberikan manfaat bagi pengelolaan pemerintahan daerah. Pengawasan yang dilakukan, belum memberikan umpan balik (*feed back*) yang substansial bagi pengelolaan pemerintahan daerah (Kepala Daerah maupun DPRD) untuk mencegah terjadinya penyimpangan atau melakukan koreksi perbaikan terhadap unsur manajemen lainnya (perencanaan, pengorganisasian dan pelaksanaan). Fungsi pengawasan cenderung dan berpotensi untuk dijadikan arena negosiasi kepentingan antara DPRD dengan pemerintah daerah. Sebagai akibatnya perbaikan atau penindakan atas penyimpangan pengelolaan pemerintahan daerah terabaikan dan tidak ada perbaikan yang signifikan.

Praktik-praktik penyimpangan alokasi anggaran dapat juga diindikasikan dari minimnya dana-dana dalam APBD yang dialokasikan untuk kepentingan publik. Adanya isu yang berkaitan dengan tidak seimbangannya anggaran dewan dengan anggaran untuk pelayanan publik, seperti perbaikan jalan, kewenangan

yang lebih besar digunakan oleh DPRD untuk menyerap aspirasi masyarakat secara lebih baik melalui kunjungan kepada warga dan pemuka masyarakat, baik dalam alokasi anggaran maupun melaksanakan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan. DPRD menjadi lebih proaktif mengenali kebutuhan dan kemauan masyarakatnya.

Namun, di samping berbagai teladan di atas, masih banyak DPRK dan anggotanya yang melakukan tindakan yang terpuji. Ada diantara mereka yang terpilih periode kedua lebih banyak mementingkan pribadi dan kelompok dari pada kepentingan warga dan *stakeholders*, terutama dalam penganggaran. DPRK Aceh Jaya adalah suatu lembaga legislatif yang visi dan misinya adalah membela rakyat. DPRD adalah perwakilan rakyat, ia adalah wadah penyalur aspirasi rakyat. Pemerintahan yang baik itu adalah pemerintahan yang kembali untuk rakyat. DPR dipilih oleh rakyat, untuk rakyat, dan dari rakyat yang mewakilinya.

Fungsi legislatif adalah mengawasi dan menyusun Perda yang akan dibahas bersama dengan eksekutif, sedangkan yudikatif berfungsi untuk memproses hal-hal yang berhubungan dengan hukum Negara. Legislatif adalah salah satu dari tiga lembaga yang sangat menggiurkan bagi seseorang, sehingga orang banyak berlomba untuk mencalonkan diri meskipun mereka tidak tahu apa yang akan dilakukan ketika kelak terpilih menjadi anggota legislatif. Seorang kontraktor dan pengusaha berlomba masuk mencalonkan diri menjadi anggota legislatif dengan maksud untuk mempermudah jalannya bisnis dan proyek yang akan dikerjakannya, sehingga mereka menggunakan kekuatan capital yang dimilikinya untuk membeli suara massa-rakyat agar dapat duduk menjadi anggota legislatif.

Lebih dalam lagi terdapat pula orang-orang yang maju menjadi calon

anggota legislatif hanya berorientasi untuk memperjuangkan diri dan kelompok politiknya (PARPOL) sehingga pada saat duduk menjadi anggota legislatif hanya akan memperjuangkan diri dan kelompok politiknya, tidak mempedulikan masyarakat yang telah merekomendasikannya. Kehadiran anggota legislatif dalam lembaga legislatif tidaklah terasa memberikan dampak kesejahteraan untuk rakyat dan bahkan untuk keinginan daerah pemilihan, anggota legislatif tidak mampu memperjuangkannya. Adalah menjadi budaya demokrasi ketika akan dilaksanakan pemilihan legislatif, orang yang mencalonkan diri sangat merakyat dan terus mendampingi masyarakat bahkan mereka memberikan janji-janji untuk memperjuangkan keinginan rakyat ketika terpilih kelak.

Masyarakat juga seolah tahu diri, bahwa suaranya telah dibeli sembako sehingga mereka tidak punya lagi hak untuk menggugat keinginannya ketika calonnya terpilih. Masyarakat tidaklah mengharapkan diberikan uang dengan nominal tertentu ketika calonnya terpilih, mereka hanya ingin agar calonnya terpilih bisa merakyat, mengingat rakyat yang memilihnya dan memperjuangkan kesejahteraan rakyat. Seharusnya seorang anggota legislatif mampu berbaur dengan masyarakat yang telah memilihnya, menampung aspirasi dan keinginan mereka untuk dapat diperjuangkan di DPRD, bukan menjadi lupa kacang dengan kulitnya.

Adanya kinerja buruk DPRD sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Kemitraan terkait *Indonesia Governance Index (IGI)* 2012-2014 atau kinerja kabupaten/kota di Indonesia menyimpulkan bahwa kinerja dan fungsi DPRD mempunyai kinerja terendah dan kalah bila dibandingkan dengan birokrat dan masyarakat, dari temuan tersebut, tidak ada satu pun DPRD di 34 kabupaten/kota

yang dapat memberikan laporan kerja individu anggota DPRD kepada publik, rendahnya kinerja pejabat politik itu memerlukan pengawasan untuk mencegah potensi penyalahgunaan wewenang serta masuknya kader yang tidak kompeten dalam pemilihan (*Media Indonesia, 15 Oktober 2014*).

Demikian juga harian Kompas 12 Januari 2012 melansir bahwa Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) mengevaluasi sekitar 9000 peraturan daerah (perda). Dari jumlah itu, sebanyak 351 perda dikembalikan ke daerah agar diperbaiki karena tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku, yaitu tata cara pembentukan produk hukum. Jika mencermati data dan fakta tersebut seolah-olah perumusan kebijakan publik telah mengabaikan kajian naskah akademik, disamping tidak dilibatkannya para pemangku kepentingan (stakeholders). Dibatalkannya kebijakan publik di atas tentu karena tidak mengacu kepada Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, seperti yang dituangkan dalam Pasal 1 angka 7 mengatakan persiapan rancangan undang-undang harus disusun berdasarkan Naskah Akademik yaitu naskah yang dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek atau arah pengaturan rancangan undang-undang. Jika telah mengikuti prosedur tentu tidak mungkin kebijakan itu bermasalah atau dibatalkan.

Sesungguhnya, dalam filsafat kebijakan (*policy philosophies*) memperkenalkan konsep pemerintahan dalam masyarakat yang pluralistis seperti Indonesia dan Amerika Serikat dengan teori Brokerism, diantara penganut teori ini David Easton dan Robert Dahl sangat membantu kita memahami pluralisme. Teori

Brokerism beranggapan bahwa masyarakat itu terdiri dari beberapa kelompok kepentingan (*interest-group*) dan pemerintah “sebagai alat perekat” serta memiliki pegangan yang kuat dari semua unsur kelompok kepentingan itu menjadi suatu kekuatan yang terintegrasi. Perbedaan yang didasarkan atas suku, agama, ras, adalah alamiah sifatnya, dan itu di bawah kekuasaan dan milik Allah.

Itu sebabnya kinerja DPRK harus dioptimalkan walaupun ada perbedaan antara masyarakat dengan mereka sebagai anggota dewan tidak boleh sombong dan angkuh menonjolkan kehebatannya. Karena itu anggota DPRK harus membangun sinergi dengan masyarakat Aceh Jaya. Tanpa masyarakat tidak akan ada wakil rakyat. Kerjasama yang baik membangun daerah merupakan ciri-ciri pemerintahan yang baik.

Pengawasan DPRD yang dilakukan oleh DPRD bertujuan untuk memelihara akuntabilitas publik, terutama lembaga-lembaga yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan kebijakan dan program pemerintahan serta pembangunan di daerah. Sistem akuntabilitas di daerah akan menjadi lebih efektif, karena proses dan hasil pengawasan yang dilakukan DPRD akan memungkinkan lembaga-lembaga publik digugat jika mereka tidak memenuhi kaidah-kaidah publik. Namun jika dikaitkan dengan pengawasan yang dilakukan DPRK Aceh Jaya masih menghadapi kendala internal dan eksternal.

Kendala internal dimaksud seperti kualitas SDM yang belum memadai terutama penentuan teknik/cara pengawasan yang akan diterapkan terhadap LPJ Bupati, Keahlian anggota pada bidang tertentu ketika melakukan pengawasan masih sulit dipenuhi misalnya, keahlian dibidang lingkungan sangat dibutuhkan untuk pengawasan dibidang lingkungan, demikian juga pembagian tugas dan

tanggung jawab masing-masing anggota belum disusun dalam Tupoksi yang jelas. Dengan pertimbangan luasnya ruang lingkup pengawasan meliputi seluruh aktivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka tidak mungkin DPRD mampu melaksanakan pengawasan sendiri. Disamping itu, keahlian DPRD yang bermacam-macam dan komunikasi yang ada selalu terkendala dengan pandangan fraksi-fraksi lainnya.

Sedangkan kendala eksternal belum adanya tanggapan dari masyarakat yang disampaikan langsung kepada Pemerintah Aceh Jaya terhadap informasi LPPD yang telah dipublikasikan lewat media cetak dan elektronik. Selain itu juga belum adanya mekanisme/aturan yang jelas terhadap pengaduan masyarakat atas penyampaian informasi LPPD. Demikian juga dalam pembahasan LKPJ Kepala Daerah di DPRD cenderung subjektif/politis sehingga rekomendasi yang diberikan DPRD atas LKPJ Kepala Daerah kurang objektif. Penyampaian LKPJ Kepala Daerah yang waktunya tidak bersamaan dengan penyampaian Raperda tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD pada satu tahun anggaran menyebabkan kesulitan dalam pembahasan LKPJ oleh DPRD. Sulitnya membangun jaringan kerjasama pengawasan mencakup seluruh *stakeholders* pengawasan dalam arti luas, tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan hingga desa. Di samping itu, mencakup institusi publik dan non-publik, formal dan informal. Jika Jaringan kerjasama pengawasan ini dilakukan secara efektif akan memberikan manfaat tidak saja terbatas pada kepentingan daerah, melainkan juga kepentingan nasional yang lebih luas. Dari hasil analisis dan interpretasi yang telah disajikan di atas dapat

dikemukakan bahwa fungsi DPRK Aceh Jaya telah berjalan dengan baik namun belum sesuai dengan harapan publik hal ini tidak terlepas dari kendala-kendala internal dan eksternal yang dihadapi DPRK Aceh Jaya.



BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Dari pembahasan yang telah dilakukan dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Secara umum DPRK Aceh Jaya belum optimal melaksanakan fungsi pengawasan sehingga kinerjanya sebagaimana harapan rakyat, tokoh masyarakat, tokoh pemuda dan eksekutif masih dibawah harapan (ekpektasi) publik. Bahkan masih ditemukan belum dilakukannya prinsip-prinsip pemerintahan yang baik seperti transparansi, akuntabilitas proses penyerapan aspirasi warga dalam proses penyusunan anggaran, serta tidak dipublikasikan rincian anggaran yang dipakai.
2. Kendala-kendala internal dan eksternal yang dihadapi oleh DPRK Aceh Jaya dalam pembahasan laporan pertanggungjawaban Bupati Aceh Jaya terdiri dari :
 - a. Kendala internal :
 - 1) Masih banyak anggota Dewan yang tidak mengungkapkan penemuannya dilapangan kepada Bupati.
 - 2) Kurang adanya tinjauan turba (turun ke bawah) dari anggota dewan secara langsung kepada masyarakat.
 - 3) Peraturan tata tertib DPRK yang mendukung kelancaran pelaksanaan tugas DPRK masih belum optimal.
 - 4) Belum maksimalnya kemampuan anggota DPRK untuk menganalisis secara khusus terhadap hal-hal yang akan diawasi..

b. Kendala-kendala Eksternal

- 1) Tidak adanya keberanian masyarakat untuk memberikan informasi kepada DPRK tentang kelemahan-kelemahan Pemerintah Kabupaten Aceh Jaya dalam menjalankan roda pemerintahan.
- 2) Masih kurangnya transparansi dari Pemerintah Kabupaten dalam melaporkan pelaksanaan pembangunan.
- 3) Adanya polemik antara Pemerintah Propinsi dengan Pemerintah Kabupaten tentang kebijakan dan koordinasi dalam pelaksanaan pembangunan.

B. Saran

1. Legislatif DPRK Aceh Jaya untuk meningkatkan fungsinya sehingga berkinerja tinggi mengevaluasi LPJ Bupati sebaiknya membuat alat ukur yang terukur agar pengawasan berjalan objektif serta mengungkap deviasi dalam pelaksanaan kegiatan, dan perlu turun kebawah secara terjadwal dan teradministrasi dan menanyakan langsung apa yang sedang dikerjakan jajaran eksekutif dan memikirkan pengambilan tindakan nyata kepada legislatif yang menyimpang dari norma dengan kearifan agar tidak merugikan pihak lain.
2. Agar kinerja DPRK Aceh Jaya semakin optimal ketika dilakukan proses rekrutmen politik perlu dibuat standar-standar kompetensi sumber daya manusia (pendidikan formal maupun informal, pengalaman, wawasan dan kemampuan atau pengalaman berpolitik) sebab kompetensi di atas sangat menentukan untuk mendongkrak kinerjanya.

3. Lobi-lobi politik untuk melahirkan dil politik sebaiknya dilakukan secara terbuka sehingga publik memahami capaian kinerja legislatif. Hasil penelitian ini mengakui masih adanya faktor-faktor lain (epsilon) di pengawasan yang mempengaruhi kinerja DPRK Aceh Jaya, untuk itu dalam penelitian mendatang faktor lain dimaksud perlu dilakukan penelitian agar di masa yang akan datang kinerja DPRK Aceh Jaya semakin bermutu atau sesuai dengan harapan pemilih.



DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Rozali. (2000). *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Abdullah Syukriy dan Jhon Andra Asmara. (2004). *Perilaku Oportunistik Legislatif dalam Penganggaran Daerah*, Universitas Syah Kuala Aceh.
- Anselm, Strauss, Juliet Corbin (2003). "*Dasar-Dasar Penelitian Kualitatif*" Jakarta : Katarsis.
- Arikunto, (2006). *Metode Penelitian Bisnis*, Yogyakarta: LP UGM.
- Atmosudirdjo, Prajudi (1989). *Dasar-dasar Administrasi Manajemen dan Manajemen Kantor*, Jakarta: Gunung Agung.
- BAPPENAS. 2007. *Modul Penerapan Prinsip-Prinsip Tata Pemerintahan Yang Baik*. Jakarta: Sekretariat Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan Yang Baik.
- .(2007). *Penerapan Tata Pemerintahan Yang Baik*. Jakarta: Sekretariat Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan Yang Baik.
- Budiarjo, Miriam, dkk. (1999). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- . (2001). *Negara Demokrasi Modern*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Davis, Keith dan Newstrom. (1985). *Perilaku Dalam Organisasi* . Jakarta : Erlangga.
- Faizal, Liky (2011) Fungsi Pengawasan DPRD di Era Otonomi Daerah, Diambil 28 Maret 2015, dari situs <http://download.portalgaruda.org/article.php?article=149652&val=5>.
- Gatra, Sandro. (2012, 12 Januari). Mendagri Kesal Disebut Cabut Perda Miras dalam Kompas.
- Gibson, dkk. (1990). *Organisasi, Prilaku, Struktur, Proses*. Jakarta : Erlangga.
- Gomes, Faustino Cardoso. (1997). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta : Andi Offset.
- Griffin Ricky. W. (2003). *Manajemen*. Jilid I Diterjemahkan Gina Gania. Jakarta: Erlangga.

- .(2004). *Manajemen*. Jilid II Diterjemahkan Gina Gania. Jakarta: Erlangga.
- Handoko, Hani T. (1998). *Manajemen*. Edisi ke-2. Yogyakarta : BPFE.
- ,1999. *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta : BPFE.
- Hoessein. (2000). *Otonomi Daerah, Suatu Tinjauan Yuridis*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- (2004). *Pemerintahan Daerah dari Masa Kemasa*. Bandung: Armico.
- Idrus, Muhammad. (2009) *Metode Penelitian Sosial*. Jakarta : Erlangga.
- International Republican Institute (IRI) (2015). Kinerja Lembaga Perwakilan Rakyat (DPR/DPRD) diambil 14 April 2015, dari situs <https://ilmupemerintahan.wordpress.com/sekilas-info/riset/>.
- Kahar, Yunelita (2005) dengan judul penelitiannya Fungsi DPRD Dalam Pengawasan Dalam Pelaksanaan APBD Padang, Diambil 12 Juli 2012, dari situs <http://eprints.undip.ac.id/14594/1/2005MH4632.pdf>.
- Kansil, C.S.T.(1985). *Kitab Undang-undang Pemerintah Daerah*. Jakarta: Bina Aksara, Jakarta.
- Kartikasari, Dewi (2012). Pengaruh Personal Background, Political Background, Pemahaman Regulasi terhadap Peran Anggota DPRD Dalam Pengawasan Keuangan Daerah (Studi Kasus Pada DPRD Kabupaten Boyolali). Tesis UNDIP Semarang.
- Kejaksaan Republik Indonesia Aceh Jaya (2015). Perlunya Pengawasan untuk Kegiatan Pembangunan Kabupaten Aceh Jaya, diambil 28 Maret 2015, dari situs <http://www.acehjayakab.go.id/index.php/berita/politik-hukum>.
- Kemitraan. (2014, 15 Oktober). Kinerja Kabupaten/Kota di Indonesia dalam Media Indonesia.
- Mallarangeng, Andi A., dkk. (2002). *Otonomi Daerah Perspektif Teoritis dan Praktis*. Malang: BIGRAF Publishing bekerjasama dengan FISIP Universitas Muhammadiyah Malang.
- Manan, Bagir. (1994). *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*., Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- (2004). *Hubungan Pusat Daerah Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Seminar Otonomi Daerah dan Perimbangan Keuangan Antara

Pusat dan Daerah, Hata International Legal Counsellors, Jakarta, 20 Juli 2004.

- (2001). *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum (PSH) FHUII.
- (2005). *Wewenang Propinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Seminar Nasional Pengembangan Wilayah dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Kawasan Pesisir Dalam Rangka Penataan Ruang Daerah yang Berkelanjutan, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, 13 Mei 2005.
- Mardiasmo. (2004). *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta : Andi Offset.
- Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman . (2003) . *Analisis Data Kualitatif* penerjemah Tjetjep Rohendi Rohidi . Jakarta : Universitas Indonesia.
- Moleong, Lexy J., (2000) *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja. Rosdakarya.
- Muhammad D. (2008), *Anteseden dan Konsekuensi Partisipasi Penganggaran (Studi Empiris pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Pemerintah Daerah Kota Palu)*, Semarang: Tugas Akhir Program Studi Magister Sains Akuntansi Program Pascasarjana Universitas Diponegoro.
- Nawawi, H. Hadari. (1990). *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Nurhayati (2008). *Fungsi DPRD Pengawasan DPRD dalam Pelaksanaan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Padang Panjang tahun 2006*, Diambil 22 Juli 2012, dari situs repository.unand.ac.id/1727/1/murhayati_06211052. diakses 22 Juli 2012.
- Puda, Umbu, (2005). *Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Fungsi Dan Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Jawa Tengah*, Perpustakaan Online Universitas Diponegoro.
- Rizky (2011) *Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi 2009-2010*, Diambil 12 Desember 2012, dari situs <http://repository.unand.ac.id/17443/1/Tesis.pdf>.
- Salim, Emil. (2005). *Otonomi Daerah dan Implikasinya Kepada Daerah*, Jakarta: Erlangga.
- (2003). *Paradigma Pemerintahan Indonesia Setelah Berlakunya Otonomi Daerah*. Bandung: Alumni.

- Sanit, Arbi (1985). *Sistem Politik Indonesia: Kestabilan Peta Kekuatan Politik Dan Pembangunan*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sari, Imelda, (2008). *Pengaruh personal background, political background dan pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap Kinerja DPRD dalam pengawasan keuangan daerah/APBD Studi Empiris Di Kota Padang*, Universitas Sumatera Utara.
- Sari, Rida Perwita dan Syaiful Anwar. (2009). Akuntabilitas, Partisipasi Masyarakat, dan Transparansi Kebijakan Publik Sebagai Pemoderating Hubungan Pengetahuan Dewan tentang Anggaran dan Pengawasan Keuangan Daerah (APBD), *Konferensi Penelitian Keuangan Sektor Publik II*, Badan Litbang Departemen Dalam Negeri, Bidakara 2-3 Juni 2009.
- Sarundajang. (2005). *Pemerintah Daerah di Era Otonomi Daerah*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- (2004). *Pemerintahan Daerah Dalam Perspektif Otonomi Daerah*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Siagian Sondang. (2006). *Filsafat Administrasi*. Jakarta : Gunung Agung.
- Stoner, James.A.F., Freeman, Edward R., Gilbert JR.Daniel R. (1996). Jilid I dan II. *Manajemen*. Diterjemahkan Alexander Sindoro. Jakarta : PT. INDEKS GRAMEDIA.
- Sugiyono. (2001). *Metode Penelitian Administrasi*. Jakarta : Alfabeta.
- Sumantri, Suryana. (2001). *Perilaku Organisasi*. Bandung : Universitas Padjadjaran.
- Syaukani H.R. (2003). *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah, Gerbang Dayaku*, Lembaga Ilmu Pengetahuan Kutai, Kalimantan Timur.
- Thoha, Miftah. (2005). *Perilaku Organisasi, Konsep Dasar dan Aplikasinya* . Jakarta: CV. Rajawali.
- Veithzal Rivai, Ahmad Fawzi Mohd Basri. (2005). *Performance Appraisal Sistem Yang Tepat Untuk Menilai Kinerja Karyawan dan Meningkatkan Daya Saing perusahaan*, Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- Wasistiono Yonatan, Sadu Wiyoso, (2009). *Meningkatkan kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, Bandung : Fokus Media
- Winardi, (2002), *Analisis Peranan Badan Legislatif Daerah Dalam Pembentukan Perda*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.

Winarna, Jaka, dan Sri Murni. (2007). Pengaruh Personal Background, *Political Background* dan Pengetahuan Dewan tentang Anggaran terhadap Peranan DPRD dalam Pengawasan Keuangan Daerah, Makassar: *Makalah Symposium Nasional Akuntansi X*, Universitas Hasanuddin.

Wisnar E, (2004), Analisis Peranan Badan Legislatif Daerah Dalam Pembentukan Perda. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.



Peraturan Perundang-Undangan

Keputusan DPRK Aceh Jaya Nomor 1/DPRK/2010 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Jaya.

Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Aceh Jaya Tahun 2011 dan 2012.

Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tatacara Pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tatacara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

LAMPIRAN

Lampiran I. PEDOMAN WAWANCARA

No Key Informan
-----------------	-------

I. Identitas Responden		
1	2	3
1	Jenis Kelamin	a. Laki-laki b. Wanita
2	Usia	a. di bawah 20 tahun b. 21 tahun s.d. 35 tahun c. 36 tahun s.d. 50 tahun d. di atas 51 tahun
3	Pekerjaan	1. Anggota DPRK 2. Eksekutif 3. Tokoh Masyarakat 4. Tokoh Pemuda 5. KADIN

Catatan : Pilih salah satu ketika melakukan wawancara

Catatan: Dalam pelaksanaan wawancara terhadap key informan peneliti menggunakan bahasa yang sesuai dengan bahasa yang biasa dipergunakan di lingkungan sosial masyarakat Kabupaten Aceh Jaya. Maksudnya, untuk lebih mempermudah para key informan memberikan jawaban yang diberikannya.

Topik Tesis: Fungsi DPR Kabupaten dalam Pengawasan Pemerintah Daerah (Studi Pembahasan dan Tindak Lanjut Pertanggungjawaban Bupati Aceh Jaya Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004).

1. Dari sudut Penetapan Standar (*Establish Standards*)

1. Dapatkah Bapak/Ibu jelaskan salah satu fungsi DPRK melakukan pengawasan (kontrol)?
2. Dalam Pasal 42 ayat (1) huruf c UU Nomor 32 tahun 2004, secara umum ruang lingkup pengawasan oleh DPRD meliputi tiga hal yaitu (pengawasan Perda), pelaksanaan APBD, pengawasan perjanjian kerjasama dengan pihak ketiga? Bagaimana pelaksanaan pengawasan ketiga hal dimaksud.
3. Jika terjadi penyimpangan terhadap ketiga hal di atas dari mana diketahui?

2. Dari sudut *Measurement Performance*

1. Bagaimana pengukuran pengawasan dilakukan oleh DPRK Aceh Jaya?
2. Jika terjadi konflik kepentingan dalam pengukuran bagaimana cara mengatasinya?.
3. Bagaimana pendapat Bapak/Ibu tentang loby-loby politik yang dilakukan DPRK dengan eksekutif?

3. Dari Sudut Perspektif *Compare Performance agains Standards*

1. Bagaimana pendapat Bapak/Ibu ketika melakukan kunjungan lapangan saat mengawasi.
2. Ketika melakukan perbandingan antara target dengan realisasi yang pada akhirnya melahirkan kinerja DPRK apa yang dilakukan?
3. Bagaimana tanggapan Bapak/Ibu tentang kinerja DPRK Aceh Jaya?

4. Perspektif *Consider Corrective Action*

1. Bagaimana tindakan *Follow-Up* setelah dilakukan tindakan koreksi?
2. Apakah capaian target kinerja DPRK Aceh Jaya sejalan dengan pertumbuhan ekonomi masyarakat lokal?
3. Bagaimana kualitas SDM para anggota DPRK ketika melakukan tindakan koreksi kinerja mereka?

Lampiran II. Transkript Hasil Wawancara

Fungsi DPR Kabupaten dalam Pengawasan Pemerintah Daerah (Studi Pembahasan dan Tindak Lanjut Pertanggungjawaban Bupati Aceh Jaya Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004).

1. Wawancara Dengan Ketua DPRK Aceh Jaya.

Salah satu fungsi kontrol (pengawasan) DPRK Aceh Jaya adalah dengan memaksimalkan kontrol terhadap eksekutif dan secara proporsional sebagai jembatan aspirasi antara masyarakat dengan Pemerintah dan sebagai tolok ukur adalah Arah dan Kebijakan APBD sebagai wadah tertuangnya aspirasi masyarakat.

Perspektif tersebut, dapat diketahui seperti diperoleh dari hasil wawancara dengan pimpinan kelembagaan DPRK Aceh Jaya, bahwa :

Mengenai sumber daya manusia sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Jaya saat ini, di pandang sudah cukup baik bilamana dibandingkan dengan anggota DPRK Aceh Jaya periode sebelumnya. Namun secara kualifikasi memang diakui belum sepenuhnya memenuhi standar yang diharapkan. Ini tercermin dari latar belakang pendidikan sebagian anggota DPRK Aceh Jaya relatif masih rendah. Karena hal itu terkait dengan rekrutmen internal partai-partai politik yang merekomendasikan anggotanya dan terpilih didudukkan sebagai anggota DPRK Aceh Jaya yang kurang dilandasi oleh aspek kualitas serta hanya dilihat dari orientasinya pada kepentingan politis.

Keadaan seperti itu memang telah dilakukan upaya kearah perbaikan antara lain dengan menyempurnakan tata-tertib yang mengatur internal DPRK Aceh Jaya yang diharapkan dapat menimbulkan keinginan wakil rakyat (para anggota dewan) dapat mengorientasikan dirinya pada perwujudan suatu pemerintahan yang baik. Meskipun diakui hal tersebut, masih dirasakan belum terjadi perubahan secara maksimal atau

memuaskan, dan diakui pula paling tidak hal itu telah cukup memberikan harapan positif yang penting bagi perjalanan politik di Kabupaten Aceh Jaya secara lebih baik dari sebelumnya.

Sebagai bagian penting dalam kehidupan demokrasi, DPRK terus bergerak dengan dinamika dan pergulatannya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Pada masa Orde Baru, DPRK lebih sering berfungsi sebagai “stempel” politik pemerintah kemudian perubahan terjadi setelah reformasi dengan adanya UU No 22/1999, DPRD menjadi berubah menjadi kekuatan super body karena kemampuannya yang begitu besar sehingga dapat menjatuhkan Gubernur/Bupati/Walikota, dimana LPJ sering dijadikan instrumen untuk menjatuhkan Kepala Daerah yang tidak disukai.

2. Hasil wawancara dengan Tokoh Agama

Sebagian tokoh agama melihat bahwa sebagian anggota Dewan kurang aspiratif dalam memperjuangkan kebutuhan masyarakat misalnya banyaknya jalan-jalan rusak di Kabupaten Aceh Jaya sering tidak menjadi kepedulian anggota Dewan padahal hal itu juga sangat mengganggu kepentingan masyarakat. Bahkan dengan tokoh agama sendiri banyak anggota Dewan yang tidak kenal, mereka jarang silaturahmi. Ada kunjungan jika ada kebutuhannya terlebih kalau menjelang Pemilu.

Padahal masyarakat Kabupaten Aceh Jaya yang mayoritas merupakan penduduk asli adalah masyarakat agamis yang mempunyai kecintaan kepada agamanya terutama Islam. Meskipun diakui bahwa dengan pengaruh industrialisasi dan modernisasi sehingga terjadi pergeseran yang menimbulkan kedangkalan dalam pengamalan ajaran agama Islam, Meskipun di alam bawah

sadar mereka rasa Keislaman itu tetap melekat kuat. Hal ini dibuktikan, setidaknya dalam setiap Pemilu, khususnya setelah reformasi, partai-partai Islam selalu mendapat suara mayoritas warga Aceh jaya. Oleh karena itu, tidak aneh jika Bupati setiap minggunya mempunyai program “Suling” (subuh keliling) dan Wakil Bupati mempunyai program “juling” (Jumat keliling).

Menurut sebagian ulama ini, hubungan dengan eksekutif jauh lebih dekat dibanding dengan legislatif. Dengan eksekutif sering diundang dalam acara-acara tertentu. Tapi anggota Dewan dinilai belum fungsional dalam melaksanakan tugasnya dan dinilai kegiatannya lebih politis karena lebih banyak memperjuangkan kepentingan dirinya dan kelompoknya ketimbang rakyat.

3. Wawancara Dengan Tokoh Pemuda Kab Aceh Jaya

Berdasarkan hasil wawancara dengan tokoh Pemuda Kab Aceh Jaya diperoleh keterangan bahwa secara formal Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Jaya dipandang telah menjalankan tugasnya sesuai dengan tugas pokok yang diembannya, baik berkaitan dengan fungsi legislasi, fungsi pengawasan maupun fungsi *budgeting*. Fungsi legislasi DPRK Aceh Jaya tercermin dari berbagai aktivitas formal, seperti dalam merumuskan suatu Qanun, DPRK Aceh Jaya dianggap telah mampu mengartikulasikan berbagai kepentingan masyarakat yang diterjemahkan melalui lahirnya produk Qanun yang pada intinya bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat. Kemudian

fungsi pengawasan tercermin dalam berbagai langkah pengawasan langsung yang dilakukan oleh para anggota dewan yang terkait dengan tugas pokok dan fungsi dari masing-masing fraksi.

Kegiatan ini dimaksudkan untuk melihat secara langsung berbagai program pembangunan yang telah dicanangkan oleh Pemerintah Kabupaten Aceh Jaya. Selain itu, kegiatan ini dimasukkan pula untuk mengantisipasi dan mencegah terjadinya berbagai penyimpangan dalam pelaksanaan program pembangunan. Dengan demikian, diharapkan akan tercapai efektivitas dan efisiensi anggaran yang telah ditetapkan. Sementara fungsi *budgeting* tercermin dari peran dan fungsi anggota dewan dalam melakukan koreksi dan evaluasi terhadap rancangan anggaran yang diajukan oleh Pemerintah Kabupaten Aceh Jaya (lembaga eksekutif). Dengan perkataan lain, anggota dewan mengupayakan rasionalisasi anggaran yang diajukan oleh Pemerintah Kabupaten Aceh Jaya agar tercipta prinsip efisiensi anggaran.

Hasil wawancara juga memperoleh gambaran bahwa dalam menampung aspirasi dan keinginan yang disampaikan oleh masyarakat teristimewa kalangan muda, DPRK Aceh Jaya dipandang cukup aspiratif, dalam mereka mau mendengar berbagai masukan, saran dan aspirasi yang disampaikan oleh kalangan muda Kabupaten Aceh Jaya, seperti dalam hal pembangunan pendidikan (baca: dasar) khususnya yang dikelola oleh lembaga pendidikan islam secara regular telah mendapat perhatian yang cukup memadai. Namun demikian, hasil wawancara juga mengungkap bahwa secara riil memang tidak semua aspirasi yang ditawarkan oleh kalangan muda Kabupaten Aceh Jaya dapat direalisasikan. Hal ini disebabkan oleh beberapa

alasan, *pertama* pertimbangan anggaran, *kedua* pertimbangan keadilan (pemerataan) dan *ketiga* pertimbangan skala prioritas. Namun, secara umum DPRK Aceh Jaya dianggap telah cukup “berhasil” dalam menyalurkan aspirasi masyarakat Kabupaten Aceh Jaya khususnya aspirasi dari kalangan generasi muda.

Hasil wawancara juga memperoleh hasil bahwa dalam hal sumber daya manusia (SDM), anggota DPRK Aceh Jaya saat ini dipandang sudah cukup baik bila dibandingkan dengan anggota DPRK periode sebelumnya. Namun secara kualitatif memang diakui belum sepenuhnya memenuhi kualifikasi yang diharapkan. Hal ini tercermin dari latar belakang pendidikan sebagian anggota DPRK yang relatif masih rendah serta pengalaman yang masih “dangkal” dalam menjalankan aktivitasnya sebagai anggota dewan. Kondisi seperti ini disebabkan oleh rekrutmen internal partai yang merekomendasikan anggotanya untuk duduk sebagai anggota DPRK yang kurang didasarkan pada kualitas, tetapi lebih berorientasi pada kepentingan politis. Implikasinya anggota dewan yang terpilih untuk sebagian kurang memiliki kualitas dan integritas yang diharapkan.

Kecuali itu, hasil wawancara juga menjelaskan bahwa koordinasi yang dilakukan oleh DPRK Aceh Jaya dengan lembaga eksekutif (Pemerintah Kabupaten Aceh Jaya) disinyalir kurang berjalan dengan efektif bahkan dalam batas tertentu ada kecenderungan mengalami “disharmoni”, sehingga berimplikasi pada kinerja anggota dewan secara kelembagaan. Hal ini salah satunya disebabkan oleh adanya perbedaan persepsi antara kedua lembaga tersebut dalam memaknai suatu rancangan program istimewa berkaitan

dengan program yang secara substansial membutuhkan anggaran yang besar.

Hasil wawancara juga memberikan keterangan bahwa dalam melakukan interaksi dengan masyarakat, DPRK Aceh Jaya dipandang telah menjalankan perannya dengan cukup baik, seperti adanya kunjungan kerja kemasyarakat dalam rangka menyerap dan menampung aspirasi yang berkembang di masyarakat.

4. Hasil Wawancara Dengan Birokrat

Hasil wawancara diperoleh keterangan bahwa para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Jaya secara kelembagaan memang dianggap telah dapat menjalankan tugasnya sesuai dengan mekanisme kerja yang ditetapkan. Namun, secara fungsional mereka belum sepenuhnya mampu menunjukkan kinerja yang menggembirakan, baik yang terkait dengan fungsi legislasi, pengawasan (*controlling*) maupun fungsi anggaran (*budgeting*).

Kecenderungan rendahnya kinerja anggota dewan ini tercermin dari rendahnya disiplin sebagian anggota dewan dalam menjalankan tugas legislasi seperti dalam mengikuti rapat fraksi dan sidang pleno, dimana mereka banyak yang datang tidak tepat waktu, bahkan ada pula yang hanya mengisi daftar hadir kemudian meninggalkan ruangan sidang. Hal yang sama juga tercermin dari fungsi pengawasan yang berjalan kurang (bahkan) tidak efektif. Hal ini diduga kuat terkait dengan rendahnya kualitas sumber daya mereka dalam memahami program yang mereka awasi. Selain itu, dalam menjalankan fungsi anggaran (*budgeting*) anggota dewan ada kecenderungan lebih memperhatikan pos-pos anggaran yang diproyeksikan untuk kepentingan mereka, sehingga

dalam perjalanannya sering menimbulkan friksi antara anggota dewan dengan pihak Pemerintah Kabupaten Aceh Jaya.

Hasil wawancara juga menggambarkan bahwa dalam menyalurkan aspirasi yang berkembang di masyarakat, DPRK Aceh Jaya dianggap kurang (bahkan) tidak aspiratif. Ada kecenderungan aspirasi atau keinginan masyarakat lebih banyak yang ditampung ketimbang yang direalisasikan. Sementara itu, aspirasi yang direalisasikan kebanyakan lebih bersifat parsial atau hanya mementingkan “kelompok tertentu” yang dianggap dekat dengan kekuasaan.

Kemudian dalam melakukan interaksi secara langsung dengan masyarakat anggota DPRK Aceh Jaya lebih cenderung bersifat “politis” dan “ceremonial”, artinya mereka lebih banyak melakukan kunjungan hanya pada acara-acara resmi yang secara politis dianggap menguntungkan integritas mereka. Sangat jarang sekali anggota dewan yang mau melakukan interaksi pada acara yang sifat informal dan tidak dipublikasi.

Hasil wawancara juga mengungkap bahwa dalam hal koordinasi dengan lembaga eksekutif, DPRK Aceh Jaya secara kelembagaan belum sepenuhnya memperlihatkan adanya koordinasi dan kerjasama yang efektif. Sinyalemen yang mengemuka justru adanya friksi dan “disharmoni” antara kedua lembaga tersebut. Hal ini salah satunya disebabkan oleh lemahnya sumber daya manusia anggota dewan, sehingga yang terjadi kemudian adalah sikap “superioritas” dari lembaga eksekutif yang menganggap pihaknya lebih paham terhadap permasalahan yang sedang dibahas. Sikap inilah yang kemudian menimbulkan adanya perbedaan pandangan yang tajam antara

kedua lembaga ini.

5. Hasil Wawancara Dengan Tokoh Intelektual/Akademisi

Hasil wawancara mengungkap bahwa secara umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Jaya belum menunjukkan kinerja yang menggembirakan. Secara formal mereka memang telah melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan tata tertib yang ditetapkan. Namun, secara fungsional kualitas kerja mereka masih jauh dari harapan. Tanpa mengesampingkan aspek obyektivitas para anggota dewan justru dipandang lebih sibuk dengan kepentingan mereka. Mereka lebih cenderung memainkan peran pada saat kepentingan mereka ada disana, sementara kepentingan *publik* belum dapat disentuh secara optimal.

Hasil wawancara juga memperlihatkan bahwa secara kelembagaan DPRK Aceh Jaya juga dianggap belum mampu menampilkan integritas yang memadai pada saat menjalankan fungsi kontrolnya. Pada sisi ini, lembaga eksekutif masih dianggap lebih “cerdas” dalam memainkan perannya sebagai aktor dalam melaksanakan program pembangunan. Anggota dewan lebih kelihatan tidak memiliki kemampuan untuk mengendalikan berbagai program pembangunan yang kurang sesuai/bahkan menyimpang dari program yang telah ditentukan. Hal ini tercermin dari kurang terfokusnya program pembangunan di Kabupaten Aceh Jaya, sehingga program pembangunan cenderung asal-asalan dan banyak menyalahi RUTRK (Rencana Umum Tata Ruang Kabupaten) yang telah ditetapkan. Peruntukan wilayah yang tidak jelas merupakan contoh telanjang dari kurang jelasnya proyeksi pembangunan yang

dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Aceh Jaya.

Oleh karena itu tidaklah berlebihan jika secara faktual anggota dewan dipandang belum memiliki kualitas sumber daya manusia yang memadai, dibandingkan dengan kualitas aparat Pemerintah Kabupaten Aceh Jaya. Ketimpangan inilah yang kemudian melahirkan “ketidakmampuan” anggota dewan dalam mengoptimalkan perannya sebagai lembaga *control*.

Pada sisi lain, anggota dewan juga dipandang kurang memiliki “kecerdasan” dalam menjalankan fungsi anggaran (*budgeting*), mereka dipandang hanya mampu melakukan “pencoretan” terhadap anggaran yang diajukan oleh pemerintah, tanpa mampu memberikan apresiasi yang lebih dalam dan tajam mengenai substansi program yang diajukan. Perdebatan seputar anggaran sebagiannya malah diapresiasi secara “emosional”, sehingga yang mengemuka adalah lahirnya friksi dan “disharmoni” antara kedua lembaga ini. “Kecerdasan” para anggota dewan justru lebih terlihat pada saat pembahasan mengenai anggaran yang diperuntukan buat mereka ketimbang anggaran untuk pembangunan (*publik*). Kondisi semacam ini memperlihatkan betapa rendahnya kinerja mereka dalam menjalankan peran dan fungsinya sebagai pemegang amanah rakyat dalam konteks penganggaran (Tentu saja dengan tidak bermaksud mengecilkan dan merendahkan peran dan fungsi mereka).

Hasil wawancara juga menggambarkan bahwa dalam konteks disiplin kerja, sebagian anggota dewan tampaknya belum menunjukkan tingkat disiplin yang tinggi. Hal ini tercermin dari rendahnya apresiasi mereka dalam memenuhi kehadiran dan ketepatan waktu pada saat sidang anggota dewan

diselenggarakan.

Kemudian dalam hal menyalurkan aspirasi yang berkembang di masyarakat, Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Jaya dipandang belum sepenuhnya aspiratif. Mereka dianggap hanya baru bisa “menampung” aspirasi dan belum mampu mengartikulasikan aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat. Hal ini boleh jadi terkait dengan rendahnya kualitas sebagian anggota dewan sehingga mereka kurang mampu menangkap pesan dan harapan masyarakat Kabupaten Aceh Jaya.

6. Hasil Wawancara Dengan Ketua Kadin Kab Aceh Jaya

Hasil wawancara menggambarkan bahwa DPRK Aceh Jaya belum sepenuhnya mampu menjalankan peran dan fungsinya sebagai lembaga perwakilan rakyat, baik yang terkait dengan fungsi legislasi, kontrol, maupun fungsi anggaran. Penilaian ini didasarkan pada argumentasi sebagai berikut: *Pertama*, dalam menjalankan fungsi legislasi anggota dewan belum sepenuhnya mau dan mampu memperlihatkan keseriusannya sebagai wakil rakyat. Hal ini tercermin dari masih rendahnya disiplin sebagian anggota dewan dalam menjalankan tugasnya, seperti rendahnya tingkat kehadiran dan ketidaktepatan waktu pada saat mengikuti sidang, implikasinya sidang yang dilaksanakan terpaksa harus diundur. Kedua, dalam menjalankan fungsi *kontrol*, anggota dewan juga dianggap belum sepenuhnya mampu menjalankan tugasnya sebagai lembaga kontrol. Mereka lebih cenderung melaksanakan tugasnya secara formal ketimbang substansi. Memang benar bahwa mereka sering melakukan pengawasan terhadap program pembangunan yang

dijalankan oleh lembaga eksekutif, namun mereka dianggap tidak mampu melakukan pengendalian dan perbaikan pada saat terjadi penyimpangan. Seperti contoh ada pembangunan salah satu pertokoan yang dianggap menyalahi peruntukan dan tidak sesuai dengan RUTRK, DPRK Aceh Jaya sepertinya tidak berdaya untuk melakukan perubahan atau perbaikan. Hal ini salah satunya disebabkan oleh regulasi yang mengatur peran dan fungsi dewan yang kurang mendukung, sehingga Pemerintah Kabupaten cenderung “tidak mau mendengar” apa yang disarankan oleh anggota dewan.

Sedangkan menurut pandangan anggota KADIN, perlunya Qanun mengenai transparansi anggaran, setiap pembuatan anggaran seharusnya melibatkan masyarakat, sejauh mana masyarakat dapat terlihat. Ada perbedaan prinsip yang mencolok antara DPRK dengan eksekutif, DPRK tidak memiliki kekuatan hukum dalam hal ini, DPRK seharusnya memiliki kekuatan hukum untuk memback up semua kegiatannya, KADIN pun sama persepsinya bahwa ketika aspirasi masyarakat dibawa hanya saat paripurna saja, jadi intinya DPRD tingkat aspiratifnya hanya sekitar 30% saja.

Dalam hal sumber daya manusia, anggota DPRK Aceh Jaya masih dipandang belum seluruhnya memiliki kualitas sumber daya manusia yang memadai untuk menjalankan peran dan fungsinya sebagai wakil rakyat. Hal ini disebabkan oleh latar belakang pendidikan mereka yang masih rendah, pengalaman sebagai wakil rakyat yang belum mumpuni dan rekrutmen anggota dewan dari partai politik yang belum sepenuhnya didasarkan pada pertimbangan kualitas, tetapi lebih cenderung bersifat politis.

Hasil wawancara juga mengungkap bahwa koordinasi dan kerjasama

antara DPRK dan Pemerintah Kabupaten Aceh Jaya dianggap belum terjalin secara harmonis. Hal ini tercermin dari adanya perbedaan pandangan yang mengarah pada “disharmonisasi” antara kedua lembaga tersebut. Implikasinya, mengakibatkan peran dan fungsi DPRK secara kelembagaan belum berjalan secara optimal. Hal ini juga mengandung arti bahwa kinerja mereka sebagai wakil rakyat belum mencerminkan apa yang dikehendaki rakyat.

Hasil wawancara juga mengungkap bahwa DPRK Aceh Jaya belum sepenuhnya mampu mengartikulasikan aspirasi yang disampaikan oleh para pengusaha termasuk Kadin. Penguatan atas pandangan tersebut tercermin dari adanya berbagai pembahasan yang terkait dengan masalah dunia usaha, namun secara formal regulasi yang dibahas tidak sepenuhnya melibatkan stakeholders (pengusaha). Padahal secara substansial, produk kebijakan yang akan dikeluarkan sudah barang tentu akan terkait dengan aktivitas dunia usaha.

Calang, Aceh Jaya 2011

