

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Demokrasi adalah salah satu tuntutan terciptanya penyelenggaraan pemerintah di Kabupaten yang mencerminkan peranan rakyat. Salah satunya adalah peranan lembaga perwakilan rakyat yang dikenal dengan sebutan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Adapun salah satu indikatornya adalah peranan DPRD dalam pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap Pemerintah Kabupaten Ogan Ilir. Dalam hal ini dapat disimak pendapat Bagir Manan dalam bukunya *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* yang menyatakan bahwa : “Demokrasi memang menuntut agar DPRD dapat berperan secara wajar dan menuntut keterbukaan. Kepala Daerah dan jajarannya bukan alat kekuasaan sentralisme yang lebih menampakkan diri sebagai penggerak dengan simbol-simbol dan tingkah laku otoritarian, melainkan sebagai penyelenggara pemerintahan yang bertanggung jawab dan harus tunduk pada pengawasan publik untuk mewujudkan kesejahteraan umum didaerahnya.<sup>1</sup>

Pasal 18 ayat (1) perubahan kedua Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah itu masih dibagi atas kabupaten dan kota. Kabupaten Ogan Ilir merupakan salah satu wilayah Kabupaten di Propinsi

---

<sup>1</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi*, PSH Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002. hlm 11.

Sumatera Selatan. Orde Reformasi saat ini telah mengundang Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah. Di dalamnya tersurat dan tersirat hal-hal yang mendasar dalam rangka pengembangan peran dan fungsi pengawasan DPRD, serta mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas, meningkatkan peran masyarakat.

DPRD, khususnya di Kabupaten Ogan Ilir dalam pemerintahan diatur dalam Undang-Undang Nomor.32 Tahun 2004 Pasal 40 yaitu DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah. kedudukan yang sejajar dan menjadi mitra Pemerintah Daerah ini bertujuan untuk menjamin pelaksanaan tugas dan wewenang dapat berlangsung seimbang.

Susunan pemerintah Kabupaten Ogan Ilir meliputi, DPRD sebagai legislatif dan Pemerintah Daerah beserta perangkat daerah sebagai badan eksekutif DPRD dipisahkan dari Pemerintah Daerah dengan maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggung jawaban pemerintah kepada rakyat.

Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor.32 Tahun 2004 menjelaskan bahwa untuk susunan pemerintah di tingkat provinsi, Gubernur dalam menjalankan tugas dan kewajiban Pemerintah Daerah bertanggung jawab kepada DPRD Provinsi, sedangkan dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah, Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden. Sementara itu, penyelenggaraan otonomi daerah di daerah kabupaten dan daerah kota,

bupati atau walikota bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten/kota dan berkewajiban memberikan laporan kepada presiden melalui menteri dalam negeri dalam rangka pembinaan dan pengawasan.<sup>2</sup>

Berdasarkan uraian di atas, terbaca jelas bahwa eksistensi DPRD Kabupaten Ogan Ilir sebagai badan legislatif di daerah diakui dan dijamin oleh konstitusi Negara. Undang-Undang Nomor.32 Tahun 2004 memberikan harapan baru bagi peningkatan peran dan fungsi DPRD. Undang-undang tersebut secara tegas juga menentukan tugas dan wewenang DPRD hal ini terlihat dari ketentuan pasal 42 ayat (1) Undang-Undang Nomor.32 tahun 2004, sebagai berikut :

1. Membentuk perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama.
2. Membahas dan menyetujui Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah.
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, Peraturan Kepala Daerah, APBD, kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama Internasional di Daerah.
4. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah kepada presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Povinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota.

---

<sup>2</sup> Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004. hlm 89.

5. Memilih Wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah.
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah terhadap rencana perjanjian Internasional di daerah.
7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama Internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah.
8. Meminta laporan keterangan pertanggung jawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
9. Membentuk panitia pengawas Pemilihan Kepala Daerah
10. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah.
11. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Berkaitan dengan tugas dan wewenang dibidang pengawasan diharapkan sebagai lembaga perwakilan pemilik kekuasaan (rakyat) DPRD Khususnya Kabupaten Ogan Ilir harus mampu memainkan perannya secara optimal dengan mengemban fungsi kontrol terhadap jalannya pemerintahan di Kabupaten. Tujuannya adalah terwujudnya pemerintahan daerah yang efisien. Efektif, bersih berwibawa dan terbebas dari berbagai praktik yang berindikasi KKN.<sup>3</sup>

Berlandaskan kepada undang-undang, secara teoritis gambaran ideal peranan DPRD Kabupaten Ogan Ilir dalam pelaksanaan fungsi

---

<sup>3</sup> Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah*, Citra Umbara, Jakarta, 2001

pengawasan terhadap Pemerintahan Kabupaten Ogan Ilir tentulah semua berlaku bagi setiap DPRD di seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia. Sebab, undang-undangnya memang sama. Namun didalam praktek penyelenggaraan pemerintah daerah, optimalisasi peranan DPRD di masing-masing daerah bisa berbeda. Undang-undang bukanlah satu-satunya faktor penentu, tetapi masih banyak faktor lain yang dapat mempengaruhi, baik yang bersumber dari faktor internal daerah terkait ataupun eksternal dalam arti luas (menyangkut berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara).

Dalam menjalankan fungsi pengawasan, DPRD Kabupaten Ogan Ilir harus benar-benar dapat memastikan pemerintah daerah akan mengacu pada kepentingan publik. Pemerintah Kabupaten Ogan Ilir juga harus mampu mewujudkan tujuan dan kepentingan bersama yang sudah disepakati dalam proses legislatif dan penganggaran. Dalam menjalankan fungsi pengawasan, DPRD harus benar-benar dapat memastikan Pemerintah Kabupaten akan mengacu pada kepentingan publik. Pemerintah juga harus mampu mewujudkan tujuan dan kepentingan bersama yang sudah disepakati.

Sampai sejauh mana peranan DPRD dalam pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap Pemerintah Kabupaten Ogan Ilir tentulah tidak sederhana membaca undang-undang. Sementara pengetahuan dimana sangat diperlukan oleh masyarakat luas agar dapat diketahui sejauh mana pemerintah di Kabupaten Ogan Ilir sebagai salah satu prestasi era reformasi

dapat dipetik manfaatnya oleh rakyat. Itulah fokus penelitian kami. Insya Allah.

## **B. PERUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, maka masalah yang menyangkut peranan DPRD dalam pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap Pemerintah di Kabupaten Ogan Ilir dapat dirumuskan :

1. Bagaimanakah peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Ogan Ilir dalam pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap Pemerintah Kabupaten Ogan Ilir.
2. Apakah faktor pendukung dan faktor penghambat dalam pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terhadap Pemerintahan Kabupaten Ogan Ilir.

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

Penelitian ini dilaksanakan dengan tujuan-tujuan yang dapat ditegaskan sebagai berikut :

1. Mengetahui peranan dan hasil pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terhadap Pemerintah Kabupaten Ogan Ilir.
2. Mengetahui faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terhadap

Pemerintah Kabupaten Ogan Ilir serta dapat memberi alternatif pemecahannya.

#### **D. TINJAUAN PUSTAKA**

Pemerintah yang demokratis merupakan tuntutan masyarakat terhadap perwujudan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Upaya untuk menciptakan system pemerintahan dan kehidupan bernegara yang lebih demokratis, pemerintah telah mengundang Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Keberadaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberi angin baru bagi kehidupan pemerintah di Indonesia yang reformatif, transparan dan profesional dalam mengelola proses-proses pembangunan dan pemerintahan. Bahkan telah memberikan harapan akan jaminan untuk melaksanakan pemerintahan dan pembangunan daerah yang lebih optimal, dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Dikatakan oleh Soeyono SH.,M.Si., dalam bukunya Andi Malarangeng : “Bahwa Otonomi daerah merupakan bagian sistem politik yang diharapkan memberi peluang bagi warga negara untuk lebih mampu menyumbangkan daya kreativitasnya. Dengan demikian otonomi daerah merupakan kebutuhan dalam era globalisasi dan reformasi, tanpa otonomi daerah masyarakat akan mengalami kesulitan menempatkan diri sejajar

dengan manusia-manusia lain di berbagai negara pada saat perdagangan bebas mulai berlaku.”<sup>4</sup>

Untuk mendukung terwujudnya sistem pemerintahan daerah yang terdesentralisasi melalui Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 telah direkonstruksi bentuk dan susunan Pemerintah Daerah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 (pasal 13).

Unsur-unsur Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD tidak dapat memacu masing-masing unsur untuk mengimplementasikan peran dan tanggung jawabnya masing-masing secara optimal dan maksimal. Bahkan kondisi Pemerintahan Daerah yang demikian dinilai menjadi salah satu bukti menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap kinerja Pemerintah Daerah.

Untuk itu upaya rekonstruksi dipusatkan pada penciptaan kelembagaan institusi-institusi demokrasi seperti DPRD dan pemerintah yang baik dan bersih.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menggariskan secara tegas pelaksanaan fungsi-fungsi Kepala Daerah maupun DPRD, DPRD tidak lagi dijadikan bagian dari Pemerintah Daerah melainkan sebagai lembaga legislatif yang berkedudukan sejajar dan menjadi mitra Pemerintah Daerah. DPRD adalah salah satu unsur Pemerintah Daerah di Daerah. Sebagai mana yang terdapat dalam pasal 40 Undang-Undang Nomor. 32 tahun 2004 yang menyatakan “DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan

---

<sup>4</sup> Andi A.Malarangeng, *Otonomi Daerah Perspektif Teoritis dan Praktis*, BIGRAF Publishing Yogyakarta, 2001. hlm 105.

berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintah Daerah”. DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat di daerah yang merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi Pancasila.<sup>5</sup>

“Bahwa DPRD sebagai badan legislatif daerah bukanlah merupakan bagian dari pemerintah daerah.”<sup>6</sup>

Kedudukan DPRD Kabupaten dengan Bupati sebagai kepala eksekutif Pemerintah Kabupaten adalah sejajar. Artinya DPRD Kabupaten bukan bagian dari Bupati bukan atasan dan bukan pula bawahannya. Keduanya adalah mitra sejajar yang bersama-sama menciptakan pemerintahan daerah yang efisien, efektif dan transparan dalam rangka memberikan layanan publik yang memuaskan demi tercapainya kesejahteraan masyarakat di daerah..

Menurut H.Syaukani HR.,SE. : “Bahwa tujuan dipisahkannya lembaga legislatif dan eksekutif di daerah agar DPRD yang selama ini kurang berfungsi secara optimal bisa diberdayakan secara maksimal.”<sup>7</sup>

Melalui pemisahan tersebut diharapkan DPRD juga dapat benar-benar melaksanakan tanggung jawab dan perannya sebagai legislatif yang mampu menyalurkan aspirasi rakyat dalam pembuatan kebijakan daerah dan mampu melaksanakan fungsi kontrol terhadap kekuasaan dan wewenang

---

<sup>5</sup> Deddy Supriady Brata Kusumah,Ph.D – Dadang Solihin,MA *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. PT. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta, 2004, hlm 14.

<sup>6</sup> H. Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi dan Isu Federalisme sebagai Suatu Alternatif*, T.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, hlm 26.

<sup>7</sup> HM Syaukani HR, *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah*, Gerakan Pengembangan Pemberdayaan Kutai, Tenggarong, 2000, hlm.202.

Pemerintah Daerah. di sisi lain pemerintah daerah dapat lebih mengoptimalkan pertanggung jawabannya kepada masyarakat.

Menurut Prof.Drs.HAW.Widjaja ;

“Bahwa pertanggung jawaban kepala daerah kepada DPRD tidak semata – mata dimaksudkan sebagai upaya untuk menemukan kelemahan pemerintah daerah, melainkan juga untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas, produktifitas dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah serta berfungsi pengawasan DPRD terhadap jalannya pemerintahan.”<sup>8</sup>

Untuk memberdayakan fungsi legislatif, DPRD hendaknya memiliki inisiatif yang tinggi dalam merumuskan kebijakan pembangunan daerah bersama-sama dengan Pemda, untuk itu DPRD harus memiliki banyak informasi yang berhubungan dengan pembangunan. DPRD juga harus memiliki kemampuan dalam bidang perencanaan, mampu berinovasi dalam menggali sumber-sumber dana pembangunan daerah, serta mampu mengontrol penggunaan dana pembangunan secara baik dan cepat. DPRD hendaknya dapat bertindak sebagai pelopor pemberantasan KKN dengan fungsi pengawasan.

Menurut BN. Marbun Mengatakan :

“Untuk menjamin komunikasi dan kerjasama yang erat antara DPRD dan pihak eksekutif, perlu ditempuh langkah-langkah :

---

<sup>8</sup> HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002. hlm. 188.

1. Pengikutsertaan DPRD dalam pra perencanaan setiap rancangan peraturan daerah
2. Adanya kesempatan yang luas dan tidak formal untuk berkomunikasi antara DPRD dan pihak eksekutif.
3. Mengkonsumsikan ke DPRD setiap langkah-langkah dasar gubernur (Kepala Daerah) sehingga tidak terdapat miskomunikasi.<sup>9</sup>

Dalam setiap organisasi terutama dalam organisasi pemerintah fungsi pengawasan adalah sangat penting karena pengawasan itu adalah salah satu usaha untuk menjamin adanya keserasian antara penyelenggaraan tugas pemerintahan oleh daerah-daerah otonom dan oleh pemerintah pusat serta untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintah secara berdaya guna dan berhasil guna.

Pemerintah Daerah hasil Pemilu 1999 akan menjadi batas pembeda antara masa pemerintah Orde Baru dengan pemerintah baru reformasi. Berkenaan dengan tuntutan efektifitas peran kontrol DPRD dapat disebutkan :

“...maka pasca pemilu 1999 konstruksi pemerintah daerah adalah Kepala DPRD sebagaimana dianut selama Orde Baru, akan berubah menjadi Kepala Daerah yang dikontrol oleh DPRD dan Kepala Daerah yang akan bertanggung jawab kepada DPRD. Dengan struktur pemerintahan daerah yang demikian diharapkan DPRD dapat melaksanakan fungsi-fungsinya

---

<sup>9</sup> BN. Marbun, DPRD, *Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depan*, Erlangga, Jakarta, 1994, hlm 120

secara optimal dan dalam prespektif inilah esensi kehidupan berdemokrasi didalam pemerintah di daerah akan lebih bermakna.”<sup>10</sup>

Jenis-jenis pengawasan terhadap pemerintah daerah terdiri dari pengawasan internal dan external. Pengawasan internal yang berupa pengawasan struktural dilaksanakan oleh Inspektorat wilayah daerah.

Pengawasan internal yang merupakan pengawasan fungsional dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Sedang pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilaksanakan oleh DPRD, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan dari masyarakat yang dapat berwujud kritikan/protes yang membangun.

Pengawasan oleh DPRD termasuk ke dalam pengawasan fungsional yang bersifat exterm, dan pengawasan ini akan dituangkan dalam keputusan DPRD setempat. Bentuk dan cara pengawasan serta cara penyelesaiannya apabila ada penyimpangan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Aparat pengawasan fungsional harus diberi wewenang yang cukup untuk melaksanakan tugasnya. Sebaliknya pihak yang dipantau, diperiksa, dan dinilai harus mampu menerima wewenang tersebut sebagai satu kewajiban. Sehubungan dengan hal itu pengawasan fungsional tidak boleh pula menggunakan kewenangannya secara tidak bertanggung jawab atau sewenang-wenang.

Wewenang itu tidak boleh digunakan untuk menekankan atau mencari-cari kesalahan atau menakut-nakuti dan mengancam pihak yang

---

<sup>10</sup> Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, ,2002. hal 92

dinilai. Demikian pula pihak yang dievaluasi tidak boleh menanggapi pengawasan sebagai kegiatan yang menakutkan dan merugikan. Kekeliruan atau kesalahan yang ditemukan harus dijelaskan sebab-sebabnya, agar petugas dapat memperbaikinya, sambil aparat pengawas fungsional harus memiliki kemampuan juga dalam membina dan membimbing pihak yang dinilai supaya terdorong untuk memperbaiki kekeliruan atau kesalahannya. Dengan kata lain dalam melaksanakan tugasnya aparat pengawasan fungsional harus mampu mewujudkan hubungan manusiawi yang wajar dengan pihak yang diawasi, agar wewenangnya dapat diterima secara wajar.

Jenis pengawasan DPRD terhadap Pemerintah Daerah adalah :

1. Pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lain.
2. Peraturan kepala daerah
3. Pelaksanaan anggaran pendapatan belanja daerah
4. Kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah.
5. Pelaksanaan kerja sama internasional di daerah

Bentuk dan cara pengawasan DPRD adalah :

1. Meminta pertanggungjawaban Bupati
2. Meminta keterangan kepada pemerintah daerah
3. Mengadakan penyelidikan

Bentuk dan cara penyelesaian jika ada penyimpangan adalah :

1. Mengadakan perubahan atas rancangan peraturan daerah
2. Mengajukan pernyataan pendapat

### 3. Mengajukan rancangan peraturan daerah

Dalam penyelesaian suatu permasalahan di pemerintah daerah, DPRD dapat meminta pertanggung jawaban Bupati dan apabila pertanggung jawaban tidak dapat diterima, DPRD dapat mengusulkan pemberhentian Bupati.