

BAB I

PENDAHULUAN

A. Konteks Penelitian

Dalam Negara demokrasi, keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau lembaga legislatif adalah merupakan suatu keharusan. Karena lembaga legislatif merupakan perwakilan rakyat dalam membuat Undang-undang ataupun Peraturan Daerah yang akan diberlakukan bagi rakyat. Perubahan Undang-undang tentang keparlemenan mungkin merupakan sebagai tradisi politik menuju demokrasi. Karena, Konstitusi Negara modern membentuk organ-organ legislatif yang harus diterapkan oleh pengadilan atau organ pemerintah. DPRD merupakan lembaga yang melaksanakan fungsi-fungsi, *budgeting*, *legislation*, dan *controlling*. Tantangan pokoknya adalah bagaimana DPRD dapat menciptakan suatu mekanisme kerja yang dapat mengoptimalkan kinerjanya.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang dibentuk di setiap Provinsi dan Kabupaten/Kota pada umumnya dipahami sebagai Lembaga yang menjalankan kekuasaan legislative, dan disebut dengan Lembaga legislative di daerah. Dalam konteks pengawasan, penetapan kebijakan dan peraturan perundang-undangan oleh DPRD merupakan tahap pertama dalam proses pengawasan. Penilaian terhadap pelaksanaan peraturan daerah oleh eksekutif adalah bentuk pengawasan lainnya. DPRD sebagai Lembaga politik melakukan pengawasan secara politis yang tergambar dalam hak-hak DPRD yaitu hak mengajukan pertanyaan, hak meminta keterangan dan

hak penyelidikan. Oleh karena itu, sesungguhnya DPRD lebih berfungsi sebagai Lembaga pengontrol terhadap kekuasaan pemerintah daerah daripada sebagai Lembaga legislatif dalam arti yang sebenarnya. Posisi DPRD bukanlah sebagai actor yang dominan karena actor utamanya adalah pemerintah daerah.

Kedudukan DPRD sebagai badan legislative di daerah sejajar dan bertindak sebagai mitra Pemerintah Daerah, namun dalam hal kewenangan, yang dimiliki oleh kepala daerah lebih besar dimana kepala daerah memiliki 2 fungsi kewenangan yaitu sebagai Kepala Daerah Otonom dan sebagai Kepala Wilayah. Sebagai Kepala Daerah Otonom kepala daerah memimpin dan bertanggung jawab penuh atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan sebagai Kepala Wilayah, kepala daerah sebagai pemimpin penyelenggaraan pemerintahan umum.

Sesuai fungsinya sebagai Lembaga pengawasan politik yang kedudukannya sederajat dengan Pemerintah di daerah, maka DPRD juga diberi hak untuk melakukan amandemen dan apabila perlu menolak secara keseluruhan rancangan yang di ajukan oleh pemerintah daerah. Bahkan DPRD juga diberi hak untuk mengambil inisiatif sendiri guna merancang dan mengajukan rancangan sendiri kepada pemerintah di daerah.

Sebagai salah satu pilar dalam demokrasi, DPRD melalui fungsi Pengawasan, mengawasi pelaksanaan Peraturan Daerah dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), dalam hal ini DPRD harus melakukan pengawasan atas jalannya Pemerintahan Daerah sehingga tidak menyimpang dari amanat undang-undang dan aspirasi rakyat.

Menumbuhkan kesadaran aparatur di DPRD terhadap fungsi yang diembannya merupakan kebutuhan yang mendesak, karena masyarakat sangat berharap agar DPRD dapat melakukan fungsi-fungsi parlemennya dengan peran yang lebih nyata dan dapat memberikan nilai manfaat kepada masyarakat. Berdasarkan Undang-Undang No.32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, secara jelas mengatur adanya pemilihan kepala Daerah langsung, menjadikan kedudukan Kepala Daerah menjadi lebih otonom dalam konteks hubungannya dengan lembaga legislative (DPRD). Kepala Daerah dan DPRD justru menjadi mitra strategis di dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Kedua lembaga inilah yang diharapkan dapat berperan besar untuk Salah satu fungsi dewan yang sentral menjadi perhatian dan pembicaraan semua kalangan adalah fungsi pengawasan.

Dalam ilmu administrasi fungsi pengawasan mengandung tindakan lembaga yang bersifat preventif dan preventif yang mengandung makna mengevaluasi dan mengawasi program-program pemerintah daerah. Fungsi pengawasan peraturan daerah sangatlah penting yang memberikan kesempatan kepada DPRD untuk lebih aktif dan kreatif menyikapi berbagai kendala terhadap pelaksanaan perda. Melalui pengawasan dewan, eksekutif sebagai pelaksana kebijakan akan terhindar dari berbagai penyimpangan dan penyelewengan, dari hasil pengawasan dewan akan diambil tindakan penyempurnaan memperbaiki pelaksanaan kebijakan tersebut.

Dalam sebuah system Birokrasi atau organisasi, fungsi pengawasan dilakukan dengan memenuhi 2 aspek tujuan yang *pertama* dari segi akuntabilitas, fungsi pengawasan akan memberikan jaminan bahwa proses penyelenggaraan Pemerintahan

Daerah dilaksanakan sesuai dengan etika dan aturan hukum dalam rangka memenuhi rasa keadilan, *kedua* dari aspek proses belajar, artinya bahwa fungsi pengawasan yang dilakukan untuk memberikan informasi tentang dampak, baik dari program maupun intervensi yang dilakukan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sehingga pengambil keputusan dapat belajar tentang bagaimana menciptakan program yang efektif. Dalam melaksanakan fungsi pengawasan, DPRD harus berorientasi pada kepentingan masyarakat yang diwakilinya atau dalam artian bahwa pengawasan yang dilaksanakan dalam rangka memenuhi aspirasi rakyat dimana tempat terpilihnya (daerah pemilihan) dan tentunya bukan berpihak pada kepentingan personal akan tetapi secara keseluruhan masyarakat yang menjadi konstituen dalam dapilnya, hal ini dimaksudkan agar fungsi pengawasan terhadap roda pemerintahan dapat berjalan dengan baik.

Pelaksanaan Pengawasan merupakan fungsi paling sensitive yang harus dilaksanakan oleh DPRD yang mengacu pada UU No 32 tahun 2004 untuk mengontrol segala bentuk kebijakan Kepala Daerah. Selanjutnya Pengawasan legislative sebagaimana dimaksudkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD Provinsi Kabupaten/Kota diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap : a; pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, b; peraturan perundangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan c; pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan proses pelaksanaan melalui Rapat Kerja Komisi dengan Pemerintah Daerah, Kunjungan Kerja, Rapat Dengar

Pendapat serta Pengaduan Masyarakat. Dalam melaksanakan fungsi pengawasan, DPRD dapat memberikan rekomendasi terhadap Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban Kepala Daerah dengan tujuan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, produktifitas, dan akuntabilitas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Untuk menghindari berbagai kesalahan administratif dalam tata laksana birokrasi pemerintahan daerah tanpa disadari dapat bermuara pada dugaan tindak pidana korupsi bagi pejabat publik yang menangani urusan publik tersebut. Adanya pengawasan DPRD akan memberikan perlindungan yang cukup efektif terhadap eksekutif dalam menjalankan tata laksana birokrasi pemerintahan secara optimal.

Berdasarkan hasil observasi yang peneliti lakukan pada Lembaga DPRD Kabupaten Buol, ternyata fungsi pengawasan DPRD kurang berjalan secara maksimal, hal ini disebabkan oleh beberapa factor salah satunya adalah latar belakang Pendidikan yang berbeda-beda dan sangat berpengaruh pada pola pikir masing-masing, hal ini dapat dilihat pada persepsi mereka tentang tugas dan fungsi pengawasan, pandangan anggota legislative yang berpendidikan SMA sederajat memandang bahwa fungsi pengawan akan terlaksana jika didukung dengan anggaran yang memadai, berbeda dengan anggota legislative yang memiliki strata Pendidikan minimal S1, menganggap bahwa fungsi pengawasan terus berjalan meskipun kurang didukung dengan anggaran yang memadai. Selain itu, komunikasi antara eksekutif dan legislatif yang kurang, hal ini dapat dilihat pada pola hubungan komunikasi antara eksekutif dan legislatif dalam rancangan Perda

Sumber daya manusia, sumber daya manusia merupakan hal yang paling penting dan utama terhadap jalannya roda pemerintahan. Keterbatasan SDM jelas terlihat dari pengetahuan yang dimiliki personal tiap fraksi berbeda beda. Hal ini disebabkan oleh beragamnya pengetahuan, latar belakang ilmu yang dimiliki. Perbedaan pengetahuan dan latar belakang pendidikan tentu menjadi satu parameter krisis SDM menjadikan fungsi pengawasan yang harusnya dilakukan oleh DPRD sesuai dengan jadwal yang telah ditentukan kurang atau bahkan tidak dilaksanakan secara efektif dan efisien. Dimana fungsi pengawasan yang seharusnya dilaksanakan oleh DPRD sesuai dengan PP No 12 Tahun 2018 perwujudan fungsi anggaran yakni dengan mengawasi jalannya pelaksanaan Perda dan peraturan Kepala Daerah, pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah; dan pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Wujud dan harapan dari pelaksanaan fungsi DPRD inilah kurang dilaksanakan secara kontinu sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan. Untuk itulah mengapa banyak Peraturan yang dikeluarkan kadang tidak menyentuh dengan harapan dan kebutuhan masyarakat sehingga banyak regulasi yang tidak terimplementasi karena penyebab utamanya adalah kurangnya fungsi pengawasan yang dilaksanakan oleh DPRD disebabkan oleh SDM yang kurang memahami fungsi dan tanggungjawab yang diberikan. Hal ini tentu berakibat pada perkembangan Kabupaten Buol dinilai kurang atau bahkan lambat dalam perkembangan sosial dan ekonomi.

Masalah lain juga yang muncul di lapangan adalah komunikasi yang kurang berjalan dengan baik antara legislative dan eksekutif. Kondisi hubungan antara eksekutif dan legislatif kurang mampu dibangun sehingga belum tercapai sinergitas antara kedua lembaga tersebut. Jika merujuk pada UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dimana penyelenggaraan pemerintahan oleh Kepala Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Artinya kepala daerah dan DPRD harus sinkron, dan sejalan dalam proses otonomi daerah. Masalah miss komunikasi tentu akan berakibat pada kesalahan informasi/biasa dikenal dengan asimetri informasi. Kesalahan informasi tentu akan berpengaruh terhadap jalannya roda pemerintahan.

Kurangnya komunikasi yang terjalin melahirkan kebijakan yang kurang tepat sasaran, belum mampu menjawab segala permasalahan rakyat. Jika melihat kondisi yang ada saat ini, maka sangat jelas terlihat bahwa banyaknya kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintah daerah atau eksekutif bersama legislative belum bisa memberikan nilai lebih seperti apa yang diharapkan. Implementasi terhadap kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah secara umum dapat tergambar dari kondisi Kabupaten Buol saat ini. Kabupaten Buol harusnya menjadi daerah yang mampu bersaing dengan daerah lain ternyata masih jauh dari apa yang diharapkan, hal dipengaruhi oleh kurangnya komunikasi yang di bangun antara DPRD dan Pemerintah Daerah sehingga kebijakan yang di notabene merupakan keputusan bersama tidak dapat terlaksana sesuai dengan harapan.

Keterbatasan anggaran APBD yang ada di DPRD membuat fungsi pengawasan tidak berjalan maksimal seperti apa yang diharapkan pada masing-masing wilayah

untuk melihat bagaimana perkembangan dan masalah apa yang dihadapi masyarakat. Pengawasan terhadap jalannya perda dan kondisi ekonomi Kab Buol merupakan salah satu tugas dari fungsi pengawasan DPRD. Akan tetapi hal ini kurang dilaksanakan oleh DPRD karena keterbatasan anggaran, pengawasan dilaksanakan ketika ada atau tersedianya anggaran, artinya DPRD melaksanakan tupoksi berdasarkan anggaran, bukan berdasarkan rasa pertanggungjawaban terhadap tupoksi yang diberikan/diemban.

Melihat berbagai permasalahan tersebut, maka pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Buol dinilai belum maksimal, maka perlu dilakukan beberapa langkah-langkah perbaikan ditinjau dari fungsi manajemen yakni: a. perencanaan b. pelaksanaan, c. pengawasan. Untuk menunjang keberhasilan, maka diperlukan kajian implementasi kebijakan public menurut Edwart III yang terdiri dari: a. komunikasi, sumber daya, Disposisi, dan struktur birokrasi. Model implementasi Edwart III dipilih karena sesuai dengan kondisi di lapangan. Untuk itulah peneliti tertarik untuk mengambil judul “**Implementasi Fungsi Pengawasan DPRD Dalam Pengelolaan APBD Kabupaten Buol**”.

B. Fokus Dan Sub Fokus Penelitian

Berdasarkan konteks penelitian, maka dapat dirumuskan Fokus dan Sub Fokus penelitian sebagai berikut:

1. Implementasi fungsi pengawasan DPRD dalam pengelolaan APBD Kabupaten Buol, dengan sub fokus penelitian:

- a. Bagaimana perencanaan implementasi fungsi pengawasan DPRD dalam pengelolaan APBD Kabupaten Buol
 - b. Bagaimana implementasi fungsi pengawasan DPRD dalam pengelolaan APBD Kabupaten Buol
 - c. Bagaimana evaluasi implementasi fungsi pengawasan DPRD dalam pengelolaan APBD Kabupaten Buol
2. Faktor-faktor yang menentukan keberhasilan fungsi pengawasan DPRD dalam pengelolaan APBD Kabupaten Buol, dengan sub fokus penelitian:
- a. Bagaimana faktor komunikasi pada implementasi fungsi pengawasan DPRD dalam pengelolaan APBD Kabupaten Buol
 - b. Bagaimana faktor sumber daya pada implementasi fungsi pengawasan DPRD dalam pengelolaan APBD Kabupaten Buol
 - c. Bagaimana faktor disposisi pada implementasi fungsi pengawasan DPRD dalam pengelolaan APBD Kabupaten Buol
 - d. Bagaimana faktor struktur birokrasi pada implementasi fungsi pengawasan DPRD dalam pengelolaan APBD Kabupaten Buol

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan fokus dan sub fokus penelitian, maka tujuan pelaksanaan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mendeskripsikan:

- a. Implementasi fungsi pengawasan DPRD dalam pengelolaan APBD Kabupaten Buol dikaji dari aspek: a). Perencanaan, b). Pelaksanaan, c). Evaluasi

2. Faktor-faktor yang menentukan keberhasilan fungsi pengawasan DPRD dalam pengelolaan APBD di Kabupaten Buol dikaji dari aspek: a). Komunikasi, b). Sumber Daya, c). Disposisi, d). Struktur birokrasi

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi. Adapun dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk pengembangan konsep atau ilmu tentang Implementasi kebijakan dan fungsi pengawasan DPRD.

2. Manfaat Praktik

- a. Sebagai bahan masukan bagi pemerintah Daerah terkait dengan pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD dalam pengelolaan APBD Kabupaten Buol menjadi lebih efektif dan efisien.
- b. Untuk mengontrol dan mengawasi pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD dalam pengelolaan APBD Kabupaten Buol