



## **PENGUATAN FUNGSI PENGAWASAN OLEH DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) TERHADAP EFEKTIFITAS PERATURAN DAERAH**

**Riva Rachmi Kusumah**  
**Syamsul Bahri Siregar**

**Universitas Wiralodra**

Email : [rivarachmikusumah@unwir.ac.id](mailto:rivarachmikusumah@unwir.ac.id)  
[syamsulbahrisiregar@yahoo.co.id](mailto:syamsulbahrisiregar@yahoo.co.id)

### **ABSTRACT**

*Local People's Representative Council (DPRD) In Local Government Legislation and Regional Legislative Institutions. One of the most essential issues of democracy's results in Indonesian constitutional platform is the local legislature, so popularly known as the Local People's Representative Council (DPRD). The key of the success in organizing local government is the capability of the Local People's Representative Council (DPRD) in conducting the three basic functions and plus, namely legislating, budgeting, supervising, and plus representing, simultaneously, proportionally and continuously. In the future times, it is urgent to strengthen the structure and institutional capacity of the Local People's Representative Council (DPRD) by means of three agenda, that is (i) to redefine and to consolidate the position of the Local People's Representative Council (DPRD) as a legislature; (ii) to reinforce the authority of the Local People's Representative Council (DPRD); and (iii) to maximize the capacity of the Local People's Representative Council (DPRD) in performing its all functions. To that end, it is urgent to take an effort in revising Law of 32/2004 and Law of 27/2009. "*

**Keywords: Local People's Representative Council (DPRD), Strengthening and Monitoring.**

### **I. PENDAHULUAN**

Sejak terjadinya reformasi pada tahun 1998, tonggak sejarah baru dalam perjalanan ketatanegaraan Indonesia seolah dimulai dari awal. Mulai dari tahun 1999 hingga tahun 2002, UUD 1945 telah mengalami perubahan (amandemen) sebanyak empat kali. Dalam kerangka amandemen UUD 1945 itu, bangsa kita telah mengadopsi prinsip-prinsip baru sistem ketatanegaraan, yakni mulai dari prinsip pemisahan/pembagian kekuasaan, prinsip checks and balances, hingga prinsip supremasi hukum dalam penyelesaian 'konflik politik'. Melalui amandemen UUD 1945 itu, lahirlah sejumlah lembaga-lembaga negara, baik yang kewenangannya diberikan oleh konstitusi (*constitutionally entrusted power*) maupun yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang (*legislatively entrusted power*)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ni'matul Huda, Hukum Tata Negara Indonesia, Rajawali Press, Jakarta, 2005, hlm. 45.



Dalam hubungannya dengan pemerintahan di daerah, prinsip demokrasi tidak boleh disederhanakan hanya berkaitan dengan pengambilan keputusan dan penyelenggaraan pemerintahan yang melibatkan peran serta masyarakat. Demokrasi juga tidak sekadar berbicara mengenai pembagian/pemisahan kekuasaan, baik antar lembaga-lembaga negara di tingkat Pusat maupun antara Pusat dan Daerah, tetapi ada sejumlah hal penting untuk diperhatikan, yakni (i) unsur-unsur dari kekuasaan, (ii) bahan baku pengambilan keputusan, dan (iii) pola hubungan antara penguasa dan rakyat<sup>2</sup>.

Salah satu isu penting hasil demokrasi dalam pentas ketatanegaraan Indonesia ialah lembaga legislatif daerah, yang dikenal dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Isu DPRD sangat urgen diperbincangkan, apalagi bila diletakkan dalam bingkai prinsip checks and balances<sup>3</sup> dan paradigma pembagian/pemisahan kekuasaan.

Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kedudukan DPRD sebagai badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah. DPRD dan Kepala Daerah merupakan satu bagian dari pemerintahan daerah. Selain itu, meskipun kedudukan DPRD sejajar dengan Kepala Daerah, tetapi dalam praktik alokasi kekuasaan yang dimiliki lebih besar Kepala Daerah dibandingkan dengan DPRD. Hal ini terjadi karena kepala daerah memiliki dua fungsi, yaitu sebagai Kepala Daerah dan sebagai Kepala Wilayah<sup>4</sup>. Sebagai kepala daerah otonom fungsinya memimpin dan bertanggung jawab penuh atas jalannya pemerintahan daerah, sedangkan sebagai kepala wilayah fungsinya memimpin penyelenggaraan pemerintahan umum. Sebagai kepala wilayah, ia merupakan kepenjangan tangan pemerintah pusat (asas dekonsentrasi)<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah: Kajian tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 19.

<sup>3</sup> Diantara implikasi hasil amandemen UUD 1945 ialah diserapnya sistem/mekanisme checks and balances antara lembaga legislatif, lembaga eksekutif dan lembaga yudikatif. Dalam hubungan antara Presiden dan DPR, dominasi Presiden dalam proses legislasi digeser ke DPR; dan jika dalam waktu 30 hari sejak disahkan di DPR sebuah RUU belum ditandatangani (disahkan) oleh Presiden maka RUU tersebut sah sebagai UU dan wajib diundangkan tanpa harus ditandatangani oleh Presiden. Dalam hal hubungan antara lembaga yudikatif dan lembaga legislatif maka gagasan checks and balances mengumandangkan usul agar lembaga yudisial diberi wewenang menguji UU terhadap UUD. Ini pun diterima dan dituangkan di dalam Pasal 24 UUD 1945 yang mengatur bukan hanya pengujian isi (uji materiil) saja tapi juga pengujian prosedur (uji formiil). MK menguji UU terhadap UUD, sedang MA menguji peraturan perundangundangan di bawah UU terhadap peraturan perundang-undangan yang di atasnya. Lihat Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007, hlm. 66.

<sup>4</sup> Pamudji, "Peningkatan Kedudukan dan Fungsi DPRD Dalam Sistem Pemerintahan Daerah", dalam Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong (ed.), *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993. hlm. 117

<sup>5</sup> Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007. hlm. 230



Proses penguatan fungsi pengawasan DPRD pada dasarnya untuk selalu diarahkan bagi terwujudnya keseimbangan pemerintahan daerah, dan mulai dilakukan di setiap pemerintah daerah. Kata "pengawasan" sendiri sering disama artikan dengan kata "kontrol, supervisi, monitoring atau auditing". Dalam konteks pengawasan yang dilakukan oleh DPRD, yang salah satu fungsinya adalah pengawasan terhadap pelaksanaan berbagai kebijakan publik di daerah yang dilaksanakan oleh lembaga eksekutif, apakah kebijakan publik itu telah dijalankan sesuai dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), kata yang tepat untuk mewakili istilah "pengawasan" adalah oversight, yang berarti pengamatan dan pengarahan terhadap sebuah tindakan berdasarkan kerangka yang ditentukan.

Untuk itu, tulisan ini akan membahas sejumlah isu terkait DPRD dalam dalam penguatan fungsinya dalam pengawasan sebagai badan legislatif terhadap efektifitas Peraturan Daerah, yakni (i) perundang-undangan pemerintahan daerah dan lembaga legislatif daerah, (ii) kedudukan DPRD, (iii) fungsi, tugas dan wewenang DPRD, (iv) keanggotaan DPRD, dan (v) alat kelengkapan DPRD. Tulisan diakhiri dengan "penutup" yang menegaskan pokok pikiran utama dan saran penting yang diajukan.

## **II. IDENTIFIKASI MASALAH**

1. Apa Fungsi DPRD menurut Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah?
2. Bagaimana Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD terhadap Peraturan Daerah?

## **III. METODE**

Sifat penelitian dalam penulisan ini ialah deskriptif yang dilakukan dengan pendekatan yuridis normative jenis dan sumber data yang digunakan adalah data sekunder. Pengumpulan data dilakuakn terutama dengan teknik studi dokumen (library research and online research) dengan menginvestasikan data sekunder yang diperlukan, baik berupa bahan hukum primer, sekunder maupun tersier, kemudian melakukan penelusuran sejarahnya dan singkronisasi antar bahan hukum tersebut. Bahan hukum primer yang



dipergunakan terdiri dari peraturan perundang-undangan terutama yang berkaitan dengan Fungsi Legislatif. Bahan hukum sekunder yang akan digunakan antara lain berupa, karya ilmiah hasil penelitian dan literatur yang berkaitan dengan substansi penelitian. Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang menunjang informasi bahan hukum primer dan sekunder, antara lain data dari jurnal, kamus hukum, maupun ensiklopedia

#### **IV. HASIL DAN PEMBAHASAN**

##### **A. Fungsi DPRD menurut Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Sesungguhnya DPRD lebih berfungsi sebagai lembaga pengontrol terhadap kekuasaan pemerintah daerah daripada sebagai lembaga legislatif dalam arti yang sebenarnya. Namun, dalam kenyataan sehari-hari, DPRD itu biasa disebut sebagai lembaga legislatif. DPRD, baik di daerah provinsi maupun kabupaten/kota, berhak mengajukan rancangan peraturan daerah (Raperda) kepada Gubernur-sesuai dengan yang ditentukan dalam UU 32/2004. Namun, hak inisiatif ini sebenarnya tidaklah menyebabkan posisi DPRD menjadi pemegang kekuasaan legislatif yang utama. Pemegang kekuasaan utama di bidang ini tetap ada di tangan pemerintah, dalam hal ini Gubernur atau Bupati/Walikota<sup>6</sup>.

Sebagaimana telah dikemukakan, sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, DPRD memiliki fungsi-fungsi dalam rangka mengawal berjalannya pemerintahan daerah. Fungsi tersebut mencakup fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan<sup>7</sup>. Sebenarnya, lebih tepat untuk mengelompokkan fungsi-fungsi lembaga legislatif di daerah itu menjadi 3 (tiga), yaitu fungsi pengawasan, fungsi legislasi, fungsi representasi. Apa yang diatur dalam Undang-undang sebenarnya tidak hanya menjalankan fungsi-fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan, melainkan juga fungsi representasi<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 297.

<sup>7</sup> Pasal 41 UU 32/2004, Pasal 292 ayat (1) dan Pasal 343 ayat (1) UU 27/2009 .

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 35.



Fungsi-fungsi tersebut dimiliki dan dijalankan oleh DPRD dalam kerangka mengemban amanat rakyat di propinsi dan kabupaten/kota. Dapat dijelaskan bahwa fungsi legislasi adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD untuk membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah. Fungsi anggaran adalah fungsi yang dijalankan DPRD bersama-sama pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD. Fungsi pengawasan adalah fungsi yang dijalankan DPRD untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah dan keputusan kepala daerah serta kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah<sup>9</sup>.

Untuk menjalankan fungsi legislasi, DPRD diberikan tugas dan wewenang untuk membentuk peraturan daerah bersama Kepala Daerah. DPRD menetapkan peraturan-peraturan daerah untuk kepentingan daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya yang pelaksanaannya didelegasikan kepada daerah. DPRD dapat membela kepentingan daerah dan penduduknya ke hadapan Pemerintah Pusat dan DPR dengan sepengetahuan Kepala Daerah yang bersangkutan<sup>10</sup>.

Sedangkan untuk melaksanakan fungsi anggaran, DPRD diberikan wewenang untuk membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah yang diajukan oleh Kepala Daerah. Sesungguhnya fungsi anggaran (budgeting) tidak tepat disebut sebagai satu fungsi tersendiri. Sebab, APBD itu dituangkan dalam baju hukum Perda sehingga penyusunan APBD identik dengan pembentukan Perda tentang APBD, meskipun rancangannya selalu datang dari pihak Gubernur dan Bupati/Walikota. Sementara itu, pelaksanaan APBD itu sendiri harus pula diawasi oleh DPRD, dan pengawasan demikian termasuk kategori fungsi pengawasan yang dijalankan DPRD<sup>11</sup>.

Sementara untuk menjalankan fungsi pengawasan, DPRD diberi tugas dan wewenang untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Wewenang tersebut juga

---

<sup>9</sup> Nomensen Sinamo, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, hlm. 49.

<sup>10</sup> C.S.T. Kansil, Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 41

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 35.



dilengkapi dengan hak DPRD untuk mengajukan hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. Selain itu, wewenang dan hak DPRD tersebut juga ditambah dengan hak anggota DPRD untuk mengajukan pertanyaan, meminta keterangan, mengajukan pernyataan pendapat dan mengadakan penyelidikan<sup>12</sup>. Hak interpelasi adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah mengenai kebijakan Pemerintah Daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Hak angket adalah hak DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan Pemerintah Daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Hak menyatakan pendapat adalah hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan Pemerintah Daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air disertai dengan solusi tindak lanjut dari hak interpelasi dan hak angket<sup>13</sup>.

Pemberian hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat itu terkesan sebagai bonus kepada DPRD yang kewenangan dan haknya telah direduksi oleh UU 23/2014. Menurut UU ini, DPRD hanya dapat sekadar “memanggil” Kepala Daerah untuk dimintai keterangan tanpa kewenangan memberikan sanksi. Di dalam UU ini tidak tegas dan jelas apa akibat hukum atau sanksinya jika saran atau rekomendasi DPRD tidak diindahkan oleh Kepala Daerah<sup>14</sup>.

Lebih dari itu, fungsi pengawasan DPRD menuntut DPRD untuk senantiasa mengawasi produk peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah daerah. Maka dari itu, legislative review dapat diartikan sebagai proses peninjauan ulang Raperda oleh DPRD sebelum disahkan menjadi Perda. Dalam praktiknya, istilah legislative review ini tidak populer lantaran membutuhkan SDM anggota DPRD yang capable<sup>15</sup>. Pengujian Perda melalui legislative review ini menunjukkan bahwa DPRD dalam fungsi legislasinya

---

<sup>12</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2007, hlm. 78.

<sup>13</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 195.

<sup>14</sup> Nomensen Sinamo, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Pustaka Mandiri, Jakarta, 2010, hlm. 51.

<sup>15</sup> Jazim Hamidi, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, Prestasi Pustakarayah, Jakarta, 2011, hlm. 123.



melakukan pengawasan terhadap Perda sehingga sebelum sebuah Raperda diperdakan seharusnya terlebih dahulu melewati proses kajian legislasi. Jika Raperda itu sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maka ia dapat disahkan dan diundangkan; sebaliknya, jika tidak demikian maka tidak boleh disahkan.

Selanjutnya, sebagai lembaga yang mempunyai fungsi representasi, maka setiap anggota DPRD diwajibkan untuk menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat<sup>16</sup>. Fungsi representasi ini tidak kalah pentingnya dengan fungsi-fungsi lain yang diemban DPRD. Fungsi representasi sesungguhnya merupakan parameter pertanggungjawaban politik anggota DPRD di hadapan konstituennya atau publik secara luas.

Dalam rangka menjalankan fungsi-fungsi tersebut, DPRD didukung oleh sebuah struktur yang disebut dengan alat kelengkapan DPRD. Di samping itu, DPRD juga ditopang oleh keberadaan fraksi yang merupakan struktur yang tidak termasuk bagian alat kelengkapan DPRD. Fraksi merupakan wadah berhimpunnya anggota DPRD dalam rangka mengoptimalkan pelaksanaan tugas dan wewenang serta hak dan kewajiban anggota DPRD<sup>17</sup>.

## **B. Pelaksanaan Fungsi DPRD dalam Pengawasan terhadap Peraturan Daerah**

### **1. Bentuk Pengawasan Legislatif**

Dengan semakin berkurangnya pengaruh badan legislatif di bidang legislatif, maka perannya dibidang pengawasan bertambah menarik perhatian umum. Bentuk pengawasan oleh badan legislatif itu sendiri bermacam-macam. Dalam hal fungsi pengawasan, DPRD harus melakukan pengawasan atau kontrol atas jalannya roda pemerintahan daerah sehingga tidak menyimpang dari amanat dan aspirasi masyarakat. Dalam rangka melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan tersebut, DPRD mempunyai beberapa hak, antara lain, hak untuk meminta pertanggungjawaban kepala daerah; hak meminta keterangan; hak mengajukan penyelidikan; hak

---

<sup>16</sup> Undang-undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>17</sup> Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah



amandemen; hak mengajukan pernyataan pendapat; hak inisiatif; serta hak anggaran.

Apabila dilihat dari perkembangan sistem pemerintahan yang berkembang di berbagai Negara di dunia, maka dapat ditemukan beberapa bentuk pengawasan yang dapat dilakukan oleh lembaga parlemen terhadap kinerja (performance) pemerintah. Di antara bentuk-bentuk pengawasan yang penting adalah: Mengangkat dan memberhentikan kabinet; pengawasan terhadap pelaksanaan UUD dan UU; penentuan dan pengawasan anggaran dan keuangan Negara; melindungi hak milik dan kekayaan warga masyarakat dari pembebanan oleh Negara; menyelenggarakan debat publik mengenai kebijakan pemerintah, menyelenggarakan kegiatan dengar pendapat (hearing); serta meminta pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan<sup>18</sup>.

Dalam melaksanakan tugas dan kegiatannya itu, palemen biasanya dilengkapi dengan hak-hak sebagai berikut : Hak interpelasi dan pertanyaan, hak penyelidikan terhadap kasus dugaan pelanggaran oleh pemerintah; hak resolusi atau pernyataan pendapat; hak mengingatkan atau memorandum; hak bertanya; hak mengusulkan untuk dilaksanakannya hak-hak lembaga parlemen hak protokol; serta hak kekebalan (imunitas)<sup>19</sup>.

## 2. Upaya Penguatan Fungsi Pengawasan DPRD

Tugas dan Wewenang Pengawasan yang dimiliki oleh DPRD, merupakan kewenangan diberikan oleh Undang-Undang dalam mendukung kinerja DPRD dalam mengawasi kinerja Pemerintah daerah dalam melaksanakan Peraturan daerah, peraturan perundangan lain, peraturan kepala daerah, APBD, Kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah. Namun demikian fungsi DPRD bidang pengawasan seringkali dinilai paling lemah dan tidak nyata. Ada bebera faktor yang mempengaruhi belum optimalnya peran DPRD dalam melakukan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintah daerah.

---

<sup>18</sup> Jimly Asshiddiqie, Menuju Struktur Parlemen Dua Kamar, yang disampaikan dalam Seminar Nasional tentang Bikameralisme yang diselenggarakan oleh Forum Rektor Indonesia, Dalam Kapita Selekta Teori Hukum; Kumpulan Tulisan Tersebar Jimly Asshiddiqie, Jakarta. Di akses Pada Tanggal 27 November 2022 Pukul 12.22 WIB

<sup>19</sup> *Ibid*



Dalam pelaksanaannya mengalami beberapa kendala secara umum diantaranya adalah:<sup>20</sup>

1. Faktor politik, dalam hal ini belum maksimalnya fungsi pengawasan 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.
2. Faktor sumber daya manusia, sumber daya yang terbatas dari anggota DPRD untuk menjalankan fungsi pengawasan, yang dipengaruhi oleh pendidikan dan pengalaman yang kurang tentang fungsi pengawasan dari anggota DPRD. Ini disebabkan karena anggota DPRD dipilih dan diangkat dari partai-partai pemenang pemilu yang mempunyai latar belakang pendidikan dan pekerjaan yang berbeda sebelum menjadi anggota DPRD.
3. Faktor Peraturan, Pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan peraturan daerah mengenai Tugas dan wewenang DPRD melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya peraturan Kepala Daerah, APBD, Kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama Internasional di daerah. Tanpa dirinci lebih lanjut tentang batas kewenangan serta cara pengawasan. Akibatnya masing-masing DPRD menjabarkan fungsi pengawasan sesuai dengan apa yang diinginkannya.
4. Adanya tumpang tindih terhadap kegiatan pengawasan, siapa yang seharusnya disebut aparat/institusi pengawasan di daerah? UU mengamahkan kepada Badan Pemerisa Keuangan (BPK) melakukan pemeriksaan ekstern, lalu ada pula yang dikenal dengan lembaga pemeriksaan intern yaitu BPKP dengan kewenangannya berdasarkan Kepres No. 31 tahun 1983 yang masuk ke instansi pemerintah bahkan kebadan usaha milik negara dan daerah. Ada pula Inspektorat Jenderal pada Departemen dan Inspektorat Wilayah pada Pemerintah Daerah Propinsi dan

---

<sup>20</sup> Yusuf Wibisono, *Penguatan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Rangka Proses Demokratisasi Di Tingkat Lokal*. Jurnal Ilmu dan Budaya, Vol. 40, No.56, Mei 2017.



Inspektorat Daerah untuk Kabupaten/Kota. Sedangkan menurut, Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 ada juga fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPRD. Jadi wajarlah instansi pemerintah banyak yang mengeluh karena terjadinya tumpang tindih.

Dalam proses penguatan dan pemberdayaan fungsi pengawasan DPRD di masa depan, memang secara cepat harus memperbaiki kelemahan-kelemahan yang selama ini terjadi, tapi juga ada hal-hal yang perlu dioptimalisasikan dan lebih diberdayakan. Hal-hal tersebut adalah optimalisasi peran alat kelengkapan daerah, adanya tata tertib DPRD yang jelas dan lugas, serta hal-hal lain yang perlu diperbaiki oleh DPRD<sup>21</sup>.

*a. Optimalisasi Peran Alat Kelengkapan DPRD*

Jika kita merujuk pada ketentuan Pasal 46 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo. Pasal 43 PP No. 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, bahwa alat kelengkapan DPRD terdiri dari pimpinan, komisi, panitia musyawarah, panitia anggaran, badan kehormatan dan alat kelengkapan lain yang diperlukan. Jika dikaitkan dengan fungsi pengawasan, tidak semua alat kelengkapan tersebut terlibat secara langsung. Alat-alat kelengkapan yang terlibat secara langsung antara lain adalah komisi, panitia musyawarah dan adanya kemungkinan alat kelengkapan lain yang dibentuk khusus menangi masalah pengawasan, misalnya Panitia Khusus, panitia kerja dan lainnya. Oleh karenan dalam rangka optimalisasi fungsi pengawasan, DPRD mesti mengoptimalkan peran dan fungsi alat-alat kelengkapan dewan.

*b. Adanya Tata Tertib DPRD Yang Lugas dan Jelas*

Selain meletakkan lembaga legislatif pada prinsip-prinsip demokratis dan mengakomodasikan keragaman kepentingan masyarakat, tata tertib (Tatib) harus transparan dan mudah di mengerti. Oleh karena itu, Tatib harus lugas, jelas, dan tidak membingungkan. Pada intinya, Tatib seharusnya digunakan untuk mempercepat laju kerja anggota dewan dan

---

<sup>21</sup> Yusuf Wibisono, *Penguatan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Rangka Proses Demokratisasi Di Tingkat Lokal*. Jurnal Ilmu dan Budaya, Vol. 40,



stafnya. Hal ini mensyaratkan, misalnya, bahwa seluruh anggota harus menikmati akses yang sama atas informasi dan pelayanan pendukung. Di antara isu yang terpenting untuk efektivitas DPRD adalah mengkomunikasikan kerja DPRD kepada masyarakat. Aka tetapi, banyak anggota yang menyatakan bahwa sejumlah prosedur kerja DPRD tidak jelas, bisa membingungkan dan tidak informatif. Tambahan lagi, masih sulit untuk memperoleh informasi tertentu secara langsung dari DPRD meskipun secara teoritis, banyak data yang seharusnya tersedia. Karenanya, warga negara seringkali sangat tergantung pada media dalam memperoleh informasi mengenai DPRD. Di sisi yang positif, masyarakat mempunyai akses yang luas untuk mengikuti rapat-rapat dan sidang-sidang. Namun, sidang-sidang DPRD sangat sedikit yang diberitakan, dan sulit bagi siapapun untuk menyempatkan diri guna menghindari rapat-rapat tersebut. Selain itu, pemberitaan acara-acara rapat dan sidang belum teratur, sehingga sulit di perkirakan.

c. *Kehadiran Para Anggota DPRD Dalam Rapat*

Keputusan atas sanksi dapat dipengaruhi oleh kepentingan politik. Oleh karena itu, apakah seorang anggota dikenakan sanksi atau tidak karena melanggar Tatib DPRD tetap tidak pasti dan menciptakan kebingungan di antara para anggota dan masyarakat. Banyak juga yang berpendapat bahwa meningkatkan akses publik kepada catatan daftar hadir DPRD dapat menjadi satu cara untuk mempertinggi tingkat kehadiran. Dari berbagai pengalaman, daftar hadir merupakan catatan publik terbukti menjadi alat ampuh untuk mendorong pertanggungjawaban yang lebih besar dari anggota DPRD.

d. *Peraturan Tentang Batasan Waktu Bicara Selama Rapat*

Para anggota dewan yang merasa frustrasi terhadap ketentuan-ketentuan yang tidak jelas berkenaan dengan pengaturan waktu bicara pada saat rapat komisi atau sidang paripurna. Mereka mengeluh, sejumlah pembicara seringkali menggunakan waktu panjang yang tidak proporsional untuk menyampaikan pandangan-pandangan mereka, membuat peserta lain tidak mempunyai waktu untuk menyampaikan pendapat dalam rapat.



Jalannya rapat seringkali tergantung sepenuhnya pada ketua. Hal ini dapat membawa kepada situasi di mana waktu yang tersedia untuk rapat tidak digunakan secara efisien. Tatib juga tidak mengatur secara tertulis waktu kerja khusus untuk kerja komisi, pembahasan Raperda, rapat-rapat fraksi dan sidang-sidang peripurna. Seringkali rapat harus disingkat, tanpa semua anggota didengarkan aspirasinya, atau tanpa semua pertanyaan dijawab. Jika tidak demikian, rapat-rapat akan berlangsung jauh melebihi waktu yang dijadwalkan, seringkal bertabrakan jadwal dengan acara-acara lain yang ada di jadwal para anggota dewan, atau berbenturan dengan agenda DPRD yang lain, serta yang dampak yang ditimbulkan dari masalah tersebut adalah masalah pemborosan anggaran. Oleh sebab itu dalam rangka efektivitas dan efisiensi rapat DPRD, harus secara detail, lugas, dan eksplisit diatur dalam Tatib DPRD.

*e. Risalah, Catatan Rapat, dan Laporan Singkat*

Risalah biasanya merupakan sebuah keharusan produk lembaga legislatif baik ti tingkat nasional maupun lokal, dalam hal ini DPRD. Dari hasil penelitian menyatakan bahwa, di DPRD Kabupaten Lamongan risalah, catatan rapat, laporan singkat hasil siding, yang rinci dan baik tidak selalu tersedia. Risalah sendiri dalam Tatib DPRD merupakan sebuah catatan menyeluruh dari proses diskusi. Risalah, sejauh ini hanya dilakukan untuk mencatat sidang-sidang paripurna DPRD. Catatan rapat meliputi pokok-pokok pembicaraan dan kesimpulan atau keputusan rapat, sementara laporan singkat hanya memberikan catatan mengenai kesimpulan atau keputusan rapat. Keduanya, baik catatan rapat maupun laporan singkat, harus dipersiapkan setelah tiap rapat pimpinan dan tiap rapat komisi atau alat-alat kelengkapan DPRD selesai dilaksanakan. Sekretaris rapat bertanggungjawab untuk mempersiapkan dokumen-dokumen tersebut dan rancangan tahap awal harus dibagikan para anggota di akhir rapat.



## V. PENUTUP

### A. Simpulan

Dari uraian diatas dapatlah dikemukakan bahwa beberapa kesimpulan antara lain sebagai berikut:

1. Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, DPRD memiliki fungsi-fungsi dalam rangka mengawal berjalannya pemerintahan daerah. Fungsi tersebut mencakup fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Sebenarnya, lebih tepat untuk mengelompokkan fungsi-fungsi lembaga legislatif di daerah itu menjadi 3 (tiga), yaitu fungsi pengawasan, fungsi legislasi, fungsi representasi. Mengisyaratkan bahwa DPRD sebenarnya tidak hanya menjalankan fungsi-fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan, melainkan juga fungsi representasi. Untuk menjalankan fungsi pengawasan, DPRD diberi tugas dan wewenang untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Wewenang tersebut juga dilengkapi dengan hak DPRD untuk mengajukan hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. Selain itu, wewenang dan hak DPRD tersebut juga ditambah dengan hak anggota DPRD untuk mengajukan pertanyaan, meminta keterangan, mengajukan pernyataan pendapat dan mengadakan penyelidikan. Hak interpelasi adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah mengenai kebijakan Pemerintah Daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Hak angket adalah hak DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan Pemerintah Daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Hak menyatakan pendapat adalah hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan Pemerintah Daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air disertai dengan solusi tindak lanjut dari hak interpelasi dan hak angket
2. Tugas dan Wewenang Pengawasan yang dimiliki oleh DPRD, merupakan kewenangan diberikan oleh Undang-Undang dalam mendukung kinerja DPRD dalam mengawasi kinerja Pemerintah daerah dalam melaksanakan Peraturan daerah, peraturan perundangan lain, peraturan kepala daerah, APBD, Kebijakan



pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah. Namun demikian fungsi DPRD bidang pengawasan seringkali dinilai paling lemah dan tidak nyata. Ada beberapa faktor yang mempengaruhi belum optimalnya peran DPRD dalam melakukan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintah daerah. Dalam proses penguatan dan pemberdayaan fungsi pengawasan DPRD di masa depan, memang secara cepat harus memperbaiki kelemahan-kelemahan yang selama ini terjadi, tapi juga ada hal-hal yang perlu dioptimalisasikan dan lebih diberdayakan. Hal-hal tersebut adalah optimalisasi peran alat kelengkapan daerah, adanya tata tertib DPRD yang jelas dan lugas, serta hal-hal lain yang perlu diperbaiki oleh DPRD.

## **B. Saran**

1. Perlunya suatu ketegasan Untuk DPRD dalam pelaksanaan perwujudan fungsi DPRD agar seluruh fungsinya dapat terlaksana dengan optimal.
2. Perlunya proses penguatan dan pemberdayaan fungsi pengawasan DPRD di masa depan, agar secara cepat dapat memperbaiki kelemahan-kelemahan yang selama ini terjadi

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **1. Buku & Jurnal**

- Asmawi. *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Dprd) Dalam Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah Dan Lembaga Legislatif Daerah*. Jurnal Cita Hukum, Vol. I No. 1 Juni 2014.
- Asshiddiqie, Jimly. 1996. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah; Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*. Jakarta: UI Press.
- Asshiddiqie, Jimly. 2000. *Menuju Struktur Parlemen Dua Kamar*, yang disampaikan dalam Seminar Nasional tentang Bikameralisme yang diselenggarakan



oleh Forum Rektor Indonesia, di Medan, 12 Juni 2001. Dalam Kapita Selekta Teori Hukum; Kumpulan Tulisan Tersebar Jimly Asshiddiqie, Jakarta: FH UI.

Asshiddiqie, Jimly. 2005. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press.

Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Konstitusi Press.

C.S.T. Kansil, Christine S.T. Kansil. 2008. *Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

Pamudji. 1993. "Peningkatan Kedudukan dan Fungsi DPRD Dalam Sistem Pemerintahan Daerah". dalam Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong (ed.). *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Romli, Lili. 2007. *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Tim DPD-MPR. *Naskah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: DPD. 2008

Wibisono, Yusuf. *Penguatan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Rangka Proses Demokratisasi Di Tingkat Lokal*. *Jurnal Ilmu dan Budaya*, Vol. 40, No.56, Mei 2017.

## **2. Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah