

IMPLEMENTASI FUNGSI DAN PERAN DPRD DI ERA OTONOMI DAERAH



**BAHAN DISKUSI
ANGGOTA DPRD KABUPATEN
CIREBON**

**TANGGAL 23 JULI 2010
DISUSUN OLEH :**

PROF. DR. SADU WASISTIONO, MSI

A. KEDUDUKAN DPRD DALAM SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA RI



- **Indonesia dewasa ini sedang memasuki era demokrasi yang sesungguhnya, dengan menggunakan model demokrasi universal. Pada masa sebelumnya kita sudah pernah menggunakan model demokrasi terpimpin (pada masa orde lama) maupun demokrasi pancasila (pada masa orde baru), yang sebenarnya merupakan model demokrasi menurut pandangan para penguasa.**
- **Formula demokrasi yang terkenal dari Abraham Lincoln yang disebut sebagai “ The Gettysburg Formula” yakni :
“GOVERNMENT OF THE PEOPLE, BY THE PEOPLE, FOR THE PEOPLE”. (Pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat).**

- **Ada lima ciri dari demokrasi yakni :**
 - a) competitive elections (pemilihan yang kompetitif);**
 - b) freedom of speech (kebebasan untuk berbicara);**
 - c) freedom of the press (kebebasan pers);**
 - d) rule of law (penegakan hukum);**
 - e) civilian control of the military (penguasa sipil mengontrol militer).**

(Sumber : Wikipedia, The Free Encyclopedia).

- * **Pers telah dianggap sebagai “cabang pemerintahan yang keempat”, di luar eksekutif, legislatif dan yudikatif, karena kemampuannya membangun opini publik.**

LIMA “ESTATE” DALAM MASYARAKAT



- **PERTAMA : EXECUTIVE**
- **KEDUA : JUDICATIVE**
- **KETIGA : LEGISLATIVE**
- **KEEMPAT : PRESS**
- **KELIMA : MASYARAKAT JARINGAN INTERNET (NETIZEN)**

ESTATE = Sebuah entitas yang mampu mempengaruhi pembuatan kebijakan publik dan membangun opini publik.

Open Citizen



- **ANDREW KAKABADSE, NADA KAKABADSE, KALU KALU (EDITORS), 2009, dalam bukunya “CITIZENSHIP : A REALITY FAR FROM IDEAL”, menggambarkan adanya CITIZENSHIP CONCEPTS yang mencakup :**
 - 1) Political Citizenship**
 - 2) Civil Citizenship**
 - 3) Social Citizenship**
 - 4) Economic Citizenship**
 - 5) World Citizenship**
 - 6) Virtual Citizenship**
- * **Melalui konsep kewarganegaraan (*citizenship concept*) dibangun masyarakat yang terbuka dan yang memiliki kesadaran akan hak dan kewajibannya sebagai warganegara secara seimbang.**

Mau kemana arah demokrasi kita?



Apakah akan menuju pada “demokrasi yang beku” (frozen democracy)??

seperti yang diungkapkan oleh Sorensen, dengan ciri-ciri :

- 1) Sempoyongan ekonominya baik pada tingkat nasional maupun lokal;**
- 2) Berhentinya proses pembentukan masyarakat warga (civil society);**
- 3) Konsolidasi sosial-politik yang tidak pernah mencapai soliditas yang sesungguhnya, tetapi bersifat semu;**
- 4) Penyelesaian masalah-masalah sosial-politik-hukum yang tidak pernah tuntas yang diwariskan oleh rejim-rejim pendahulu.**

EMPAT PILAR UNTUK MEMBANGUN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT



PENEGAKAN HUKUM YANG ADIL

**MANAJEMEN
PEMERINTAHAN
YANG BAIK
(*GOOD
GOVERNANCE*)**

**PERTUMBUHAN
EKONOMI
YANG
CUKUP**

DEMOKRASI POLITIK YANG BERMORAL

- **Demokrasi mempunyai “anak kandung”, yaitu desentralisasi. Sebab hakekat desentralisasi adalah “ menyelesaikan masalah setempat, oleh orang setempat, dengan cara setempat” (prinsip subsidiaritas).**
- **Desentralisasi adalah “ transfer kewenangan dan tanggung jawab berkaitan dengan fungsi-fungsi publik dari pemerintah pusat kepada organisasi pemerintah subnasional, organisasi semi bebas, ataupun kepada sektor privat. (Litvack & Seddon, 1999 : 2).**
- **Intisari desentralisasi adalah :**
 - a) **adanya transfer kewenangan dan tanggungjawab mengenai fungsi-fungsi publik;**
 - b) **transfer tersebut berasal dari pemerintah pusat;**
 - c) **transfer tersebut diberikan kepada entitas yang dapat berbentuk :**
 - 1) **organisasi pemerintah subnasional;**
 - 2) **badan-badan pemerintah semi-otonom;**
 - 3) **organisasi atau pejabat pemerintah pusat yang berada di luar ibukota negara;**
 - 4) **organisasi nonpemerintah.**

PERUBAHAN PARADIGMA PADA PEMERINTAHAN NASIONAL

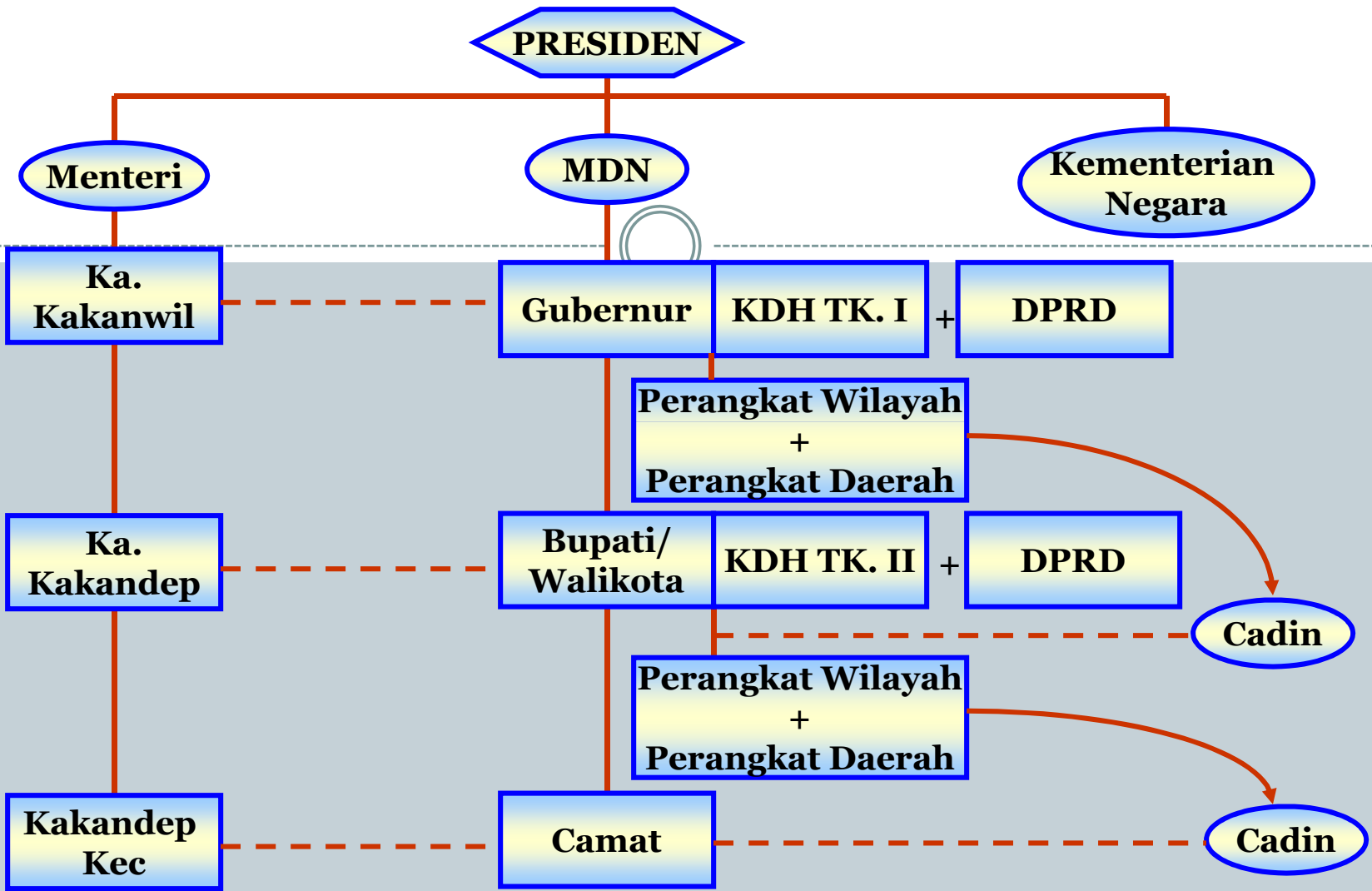


- **Indonesia adalah negara republik berbentuk kesatuan (unitaris) yang berkedaulatan rakyat , SERTA yang terdesentralisasi.**
- **Dilihat secara hierarkhis, sistem pemerintahan di Indonesia terdiri dari :**
 - **Sistem Pemerintahan Nasional**
 - **Subsistem Pemerintahan Propinsi**
 - **Sub-subsistem Pemerintahan Kabupaten/Kota**
 - **Sub-sub-subsistem Pemerintahan Desa.**

- Dengan adanya amandemen UUD 1945 (amandemen I sd IV), telah terjadi perubahan paradigma dalam pembagian kekuasaan pemerintahan di tingkat nasional, dari paradigma pembagian kekuasaan (*distribution of power*) ke paradigma pemisahan kekuasaan (*separation of power*) mengikuti model Trias Politica dari Montesqieu (meskipun tidak sepenuhnya).
- Pada UUD 1945 yang asli, kekuasaan pemerintahan terpusat pada tangan Presiden, karena Presiden merupakan satu-satunya mandataris MPR. Terlebih lagi pada penjelasan UUD 1945 dikemukakan bahwa : “Concentration of power and responsibility upon The President”.

- **Sebagai satu-satunya mandataris MPR, presiden kemudian membuat jaringan penguasa tunggal sampai ke tingkat bawah melalui Kepala Wilayah. Pada pasal 80 UU Nomor 5 Tahun 1974 dikatakan bahwa : “ Kepala Wilayah sebagai wakil Pemerintah adalah Penguasa Tunggal di bidang pemerintahan dalam wilayahnya dalam arti memimpin pemerintahan, mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang”.**
- **Melalui posisinya sebagai penguasa tunggal di bidang pemerintahan, Kepala Wilayah menjadi koordinator Musyawarah Pimpinan Daerah (MUSPIDA). (Keppres Nomor 10 Tahun 1986).**

**POLA HUBUNGAN ANTAR PEJABAT
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI DAERAH
MENURUT UU NO. 5 TAHUN 1974**



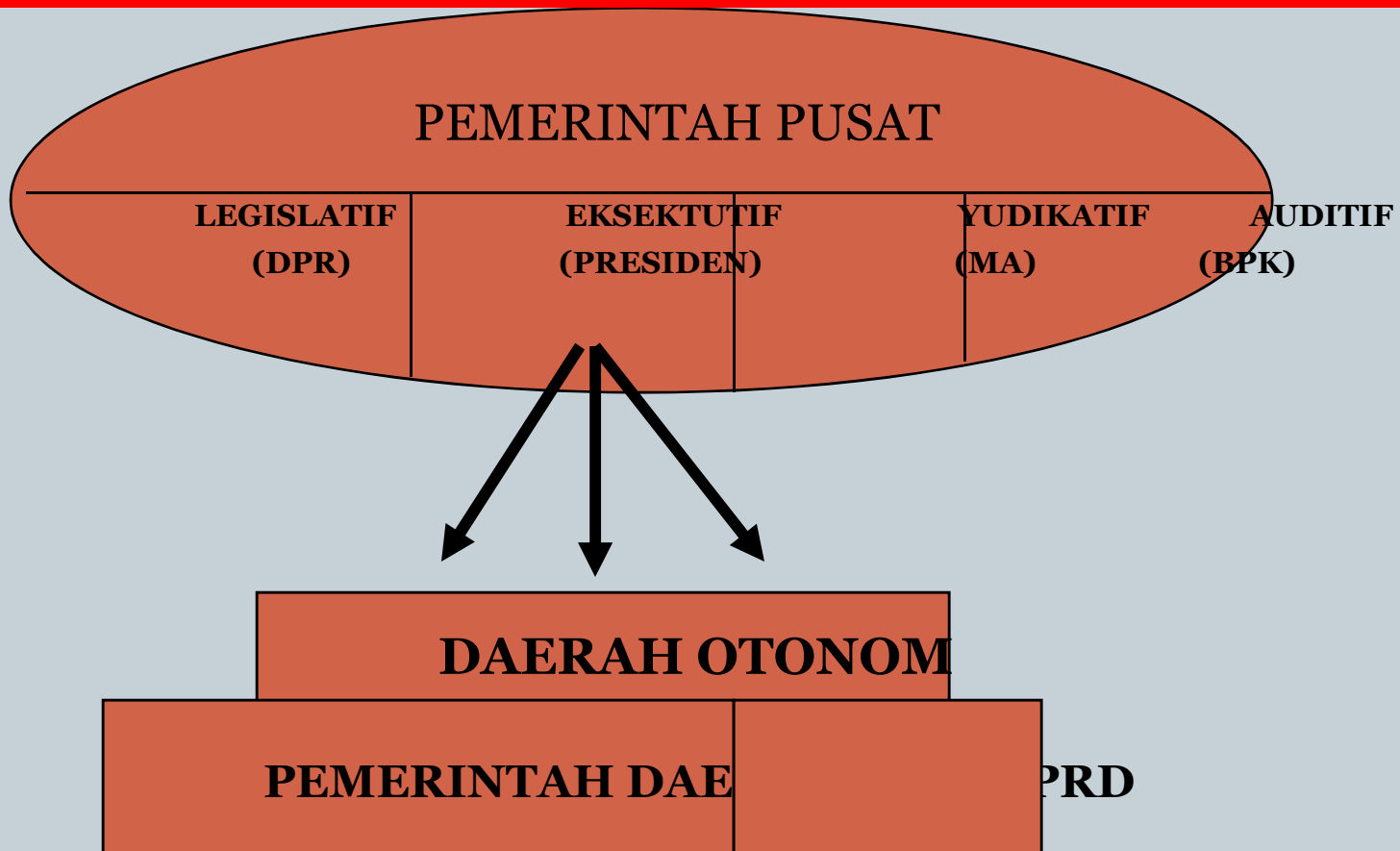
Keterangan:

Komando = Garis
 = Garis Koordinasi

1.2. Kedudukan DPRD Sebagai Wakil Rakyat dan Sebagai Unsur Penyelenggara Pemerintahan Daerah

- **DPRD mempunyai kedudukan ganda yakni sebagai wakil rakyat dan sebagai unsur penyelenggara PEMERINTAHAN DAERAH.**
- **Sebagai wakil rakyat, anggota DPRD dipilih oleh rakyat melalui proses pemilihan umum dengan fungsi menampung aspirasi masyarakat, mengagregasi kepentingan rakyat serta memperjuangkan kepentingan rakyat dalam proses pemerintahan dan bernegara.**
- **Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, DPRD adalah mitra yang berkedudukan sejajar dengan Kepala Daerah.**

MODEL PEMENCARAN KEKUASAAN DALAM RANGKA DESENTRALISASI



**MODEL PEMENCARAN KEKUASAAN
DALAM RANGKA DESENTRALISASI
MENURUT UU 32/2004**

**EKSEKTUTIF
(PRESIDEN)**

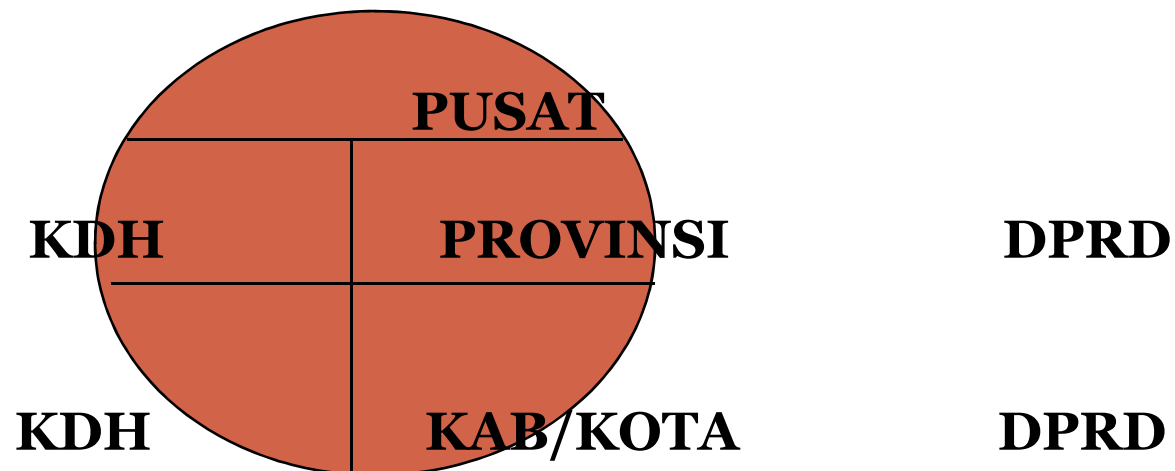
```
graph TD; A([EKSEKTUTIF (PRESIDEN)]) --> B[UNSUR PENYELENGGARA PEMERINTAHAN DAERAH]; B --> C[KEPALA DAERAH DAN DPRD]; C --> D[KOMUNITAS OTONOM LAINNYA];
```

**UNSUR PENYELENGGARA
PEMERINTAHAN DAERAH**

KEPALA DAERAH DAN DPRD

KOMUNITAS OTONOM LAINNYA

- **UU Nomor 5 Tahun 1974** memberikan peranan lebih dominan pada pemerintah daerah (**EXECUTIVE HEAVY**).
- **UU Nomor 22 Tahun 1999** memberikan peranan lebih dominan pada DPRD (**LEGISLATIVE HEAVY**).
- **UU Nomor 32 Tahun 2004** memberikan peranan yang berimbang antar susunan pemerintahan (pusat, provinsi, kabupaten/kota) sebagai keseimbangan secara vertikal, maupun keseimbangan antara kepala daerah dan DPRD sebagai keseimbangan secara horisontal. (**EQUILIBRIUM DECENTRALIZATION**).



- **Desentralisasi berkeseimbangan mencakup :**
 - 1) Keseimbangan antara prinsip demokratisasi, dengan prinsip efektivitas dan efisiensi;**
 - 2) Keseimbangan secara vertikal, dalam arti adanya pembagian urusan pemerintahan yang seimbang dan jelas antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang diikuti dengan transfer pembiayaan melalui prinsip MONEY FOLLOW FUNCTION;**
 - 3) Keseimbangan secara horisontal, dalam arti adanya pembagian tugas yang jelas antara DPRD dengan Kepala Daerah. DPRD lebih banyak menjalankan fungsi MENGATUR, sedangkan Kepala Daerah lebih banyak menjalankan fungsi MENGURUS.**

B. SIFAT HUBUNGAN DPRD DENGAN PEMDA, PEMDA PROVINSI DAN PEMERINTAH PUSAT



- Berdasarkan kedudukannya sebagai **UNSUR PENYELENGGARA PEMERINTAHAN DAERAH**, maka hubungan kerja antara DPRD dengan Pemerintah Daerah yaitu sebagai berikut :
 - a) sebagai mitra kerja yang sejajar dengan pembagian tugas yang jelas;
 - b) sebagai pengawas dalam bidang politik dan kebijakan.
- Sifat hubungan kerja antara DPRD kabupaten/kota dengan Pemerintah Daerah Provinsi adalah hubungan kerja koordinasi.
- Sifat hubungan kerja DPRD kabupaten/kota dengan Gubernur selaku wakil pemerintah pusat adalah bahwa Gubernur melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan daerah kabupaten /kota yang dilaksanakan bersama-sama antara bupati/walikota dengan DPRD Kabupaten/kota. (lihat PP Nomor 19 Tahun 2010 tentang Tata cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi.

- **Sifat hubungan antara DPRD dengan Pemerintah Pusat adalah konsultatif dan fasilitatif, dalam arti DPRD dapat melakukan konsultasi dan meminta dukungan fasilitas dengan Pemerintah Pusat apabila ada masalah yang harus dipecahkan di daerah. Pada sisi lain, Presiden sebagai pemegang kekuasaan dalam bidang pemerintahan (lihat Pasal 4 ayat 1 UUD 1945) mempunyai kewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap kinerja DPRD, baik secara langsung maupun melalui gubernur selaku wakil pemerintah pusat.**
- **Salah satu parameter untuk membina dan mengawasi kinerja DPRD adalah melalui PP Nomor 6 Tahun 2008 tentang PEDOMAN EVALUASI PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH.**

C. SIFAT HUBUNGAN KERJA DPRD DENGAN INSTITUSI PENEGAK HUKUM

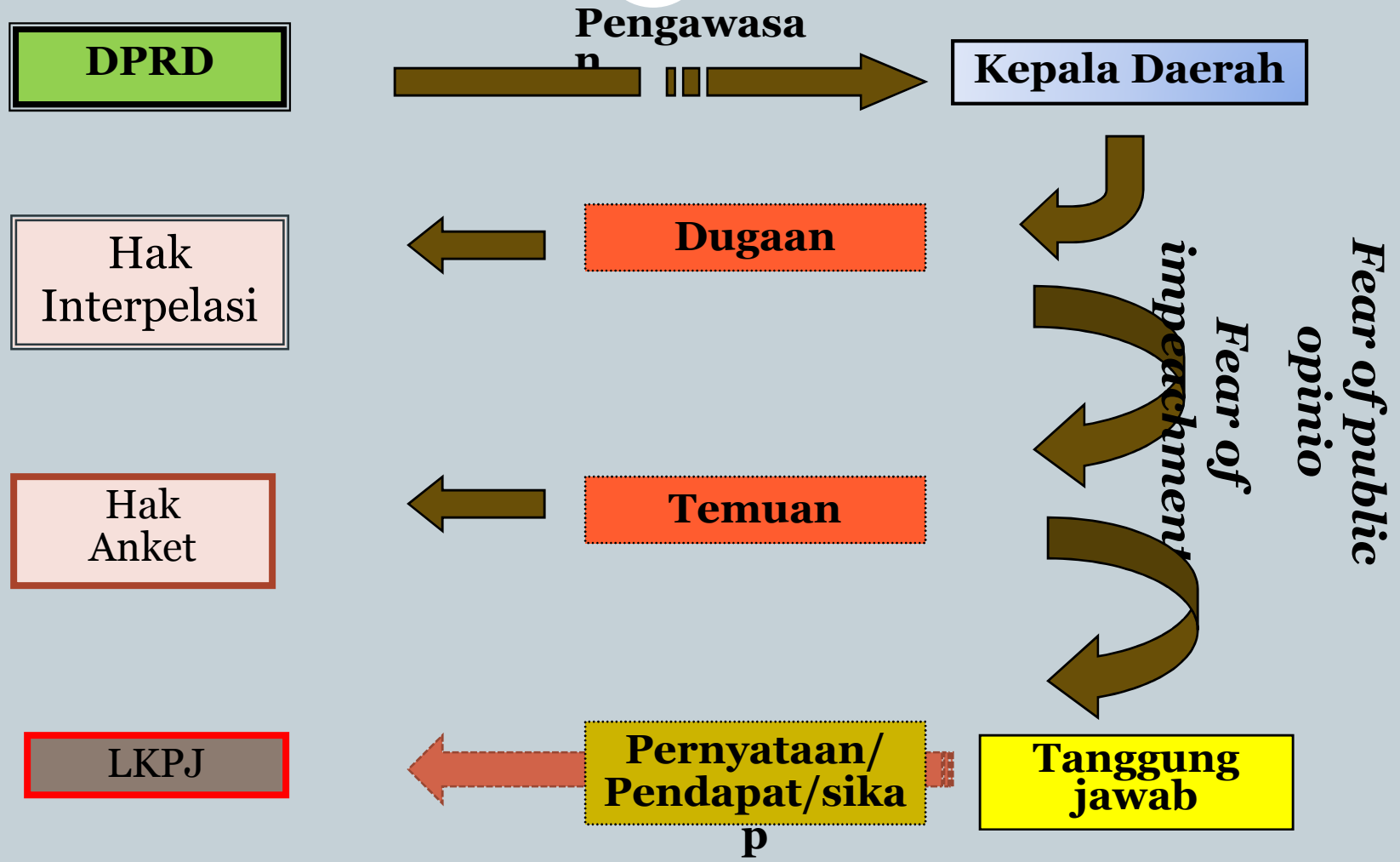


- **Hubungan kerja antara DPRD kabupaten/kota dengan institusi penegak hukum sebagai instansi vertikal di daerah adalah dalam bentuk koordinasi dan fasilitasi.**
- **Apabila DPRD kabupaten/kota menemukan penyimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilakukan oleh jajaran pemerintah daerah kabupaten/kota, maka DPRD dapat meneruskannya kepada institusi penegak hukum untuk dilakukan penyelidikan dan penyidikan.**
- **Mekanisme hubungan kerja DPRD yang diwakili oleh pimpinan DPRD dengan institusi penegak hukum dapat dilakukan dalam forum MUSPIDA, meskipun forum ini sedang digugat terus menerus oleh para aktivis anti korupsi.**

Proses pengawasan (aspek manajemen)



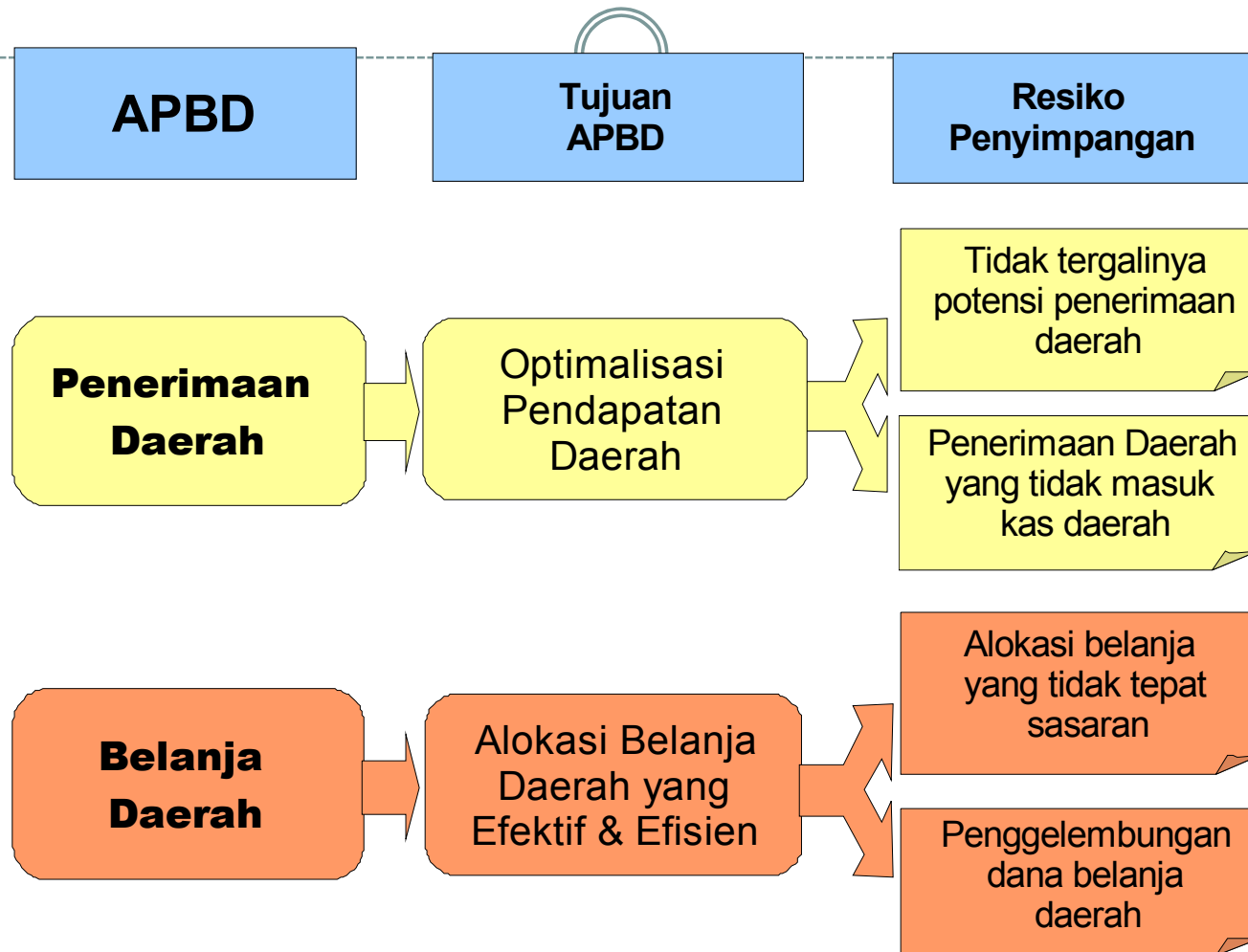
Proses Pengawasan (aspek Politik)



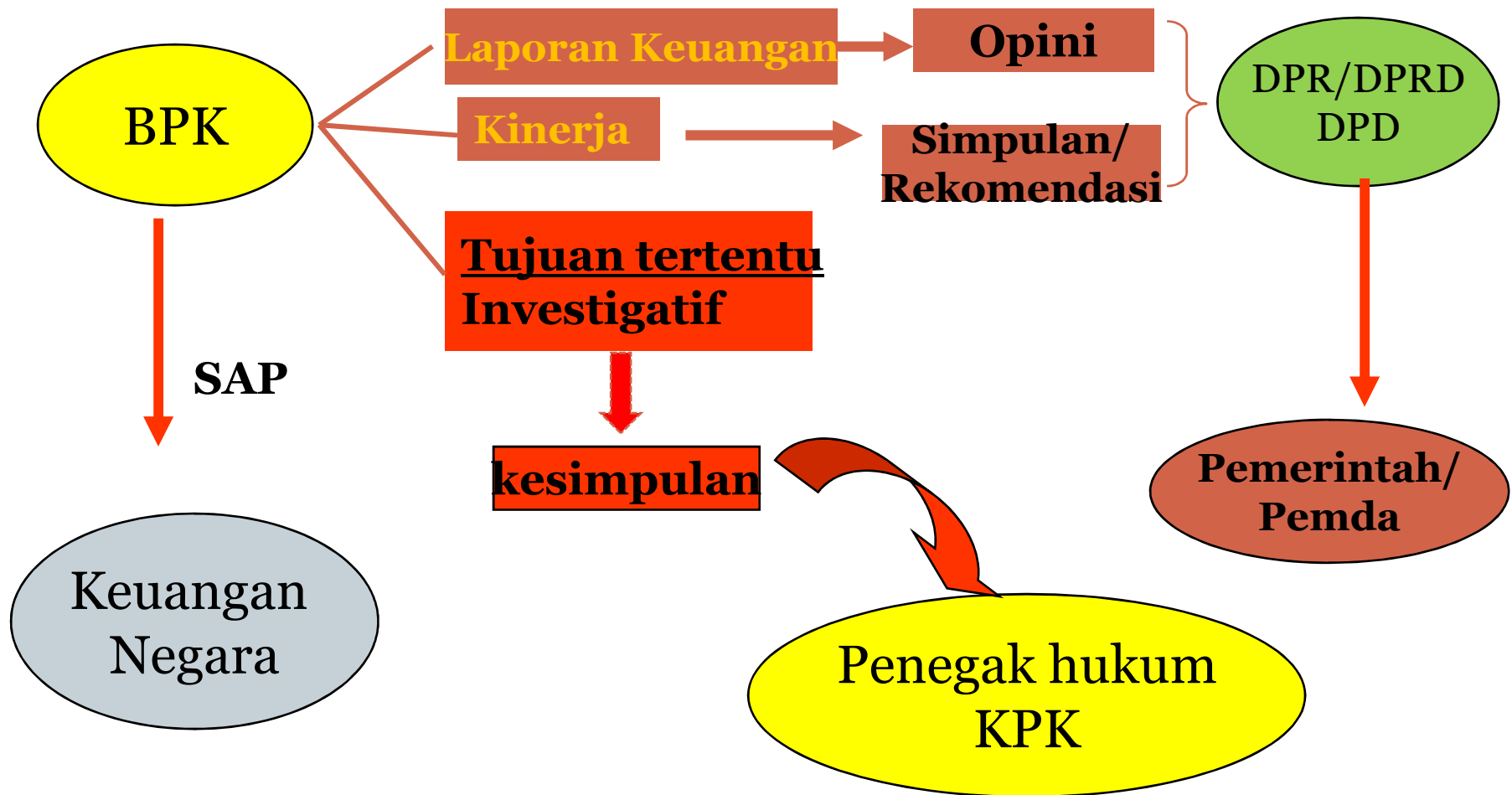
Optimalisasi Proses Pengawasan DPRD: Tahap 2 (lanjutan) – Teknik Pengawasan



Optimalisasi Proses Pengawasan DPRD: Tahap 2 (lanjutan) – Tujuan APBD



Mekanisme Pemeriksaan Keuangan Negara



PEDOMAN PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN DPRD TERHADAP TINDAK LANJUT HASIL PEMERIKSAAN BPK



- **Dasar Hukum :**
 - a. Pasal 21 UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, yang mengamanatkan kepada DPRD untuk menindaklanjuti hasil pemeriksaan.**
 - b. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD terhadap Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan BPK.**

- **Laporan Hasil Pemeriksaan BPK meliputi :**
 - a. laporan hasil pemeriksaan keuangan;**
 - b. laporan hasil kinerja; dan**
 - c. laporan hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu.****(Pasal 2 ayat (2) Permendagri Nomor 13 Tahun 2010).**

- **DPRD meminta pemerintah daerah untuk menindaklanjuti laporan hasil pemeriksaan BPK.**
- **DPRD DAPAT meminta laporan pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK dari pemerintah daerah. (Pasal 2 ayat 3 dan 4 Permendagri Nomor 13 Tahun 2010).**



- Laporan Hasil Pemeriksaan BPK, dapat berupa :
 - a. opini wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion*);
 - b. opini wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*);
 - c. opini tidak wajar (*adversed opinion*), atau
 - d. pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer opinion*). (Pasal 3 Permendagri No 13 Tahun 2010).

PROSEDUR



- **DPRD MEMINTA kepada BPK Laporan Hasil Pemeriksaan yang telah dikonfirmasi kepada SKPD.**
- **Dalam hal BPK belum melakukan konfirmasi atas Laporan Hasil Pemeriksaan, DPRD dapat mendorong agar BPK melakukan konfirmasi kepada SKPD. (Pasal 4 ayat 2 Permendagri Nomor 13 Tahun 2010).**
- **DPRD melakukan pembahasan atas Laporan Hasil Pemeriksaan BPK dalam rapat PANITIA KERJA (PANJA) (Pasal 5 ayat 1 Permendagri Nomor 13 Tahun 2010).**
- **Pembahasan dilakukan dengan ketentuan :**
 - a. Laporan hasil pemeriksaan keuangan dengan opini WDP, TW, MMO.**
 - b. Laporan hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu. (Pasal 5 ayat 2 Permendagri Nomor 13 Tahun 2010).**

- **Pembahasan dalam PANJA dilaksanakan dengan tahap sbb :**
 - a. Pembahasan atas laporan hasil pemeriksaan BPK dilakukan oleh DPRD PALING LAMBAT 2 MINGGU setelah menerima hasil pemeriksaan BPK.**
 - b. Pembahasan oleh DPRD diselesaikan dalam waktu PALING LAMBAT 1 MINGGU.**
 - c. Dalam pelaksanaan pembahasan, DPRD dapat melakukan konsultasi dengan BPK.**
 - d. Pimpinan DPRD mengagendakan dalam pembahasan Sidang Paripurna DPRD.**
 - e. Laporan hasil pembahasan, dapat berisi usulan :**

- 1) Meminta BPK untuk memberikan penjelasan kepada DPRD atas laporan hasil pemeriksaan BPK, dalam hal menemukan ketidakjelasan atas aspek tertentu dan/atau temuan di satuan kerja tertentu yang tertuang dalam laporan hasil pemeriksaan BPK.**
 - 2) Meminta BPK untuk melakukan pemeriksaan lanjutan, dalam hal menemukan aspek-aspek tertentu dan/atau temuan di satuan kerja tertentu yang tertuang dalam laporan pemeriksaan BPK yang memerlukan pendalaman lebih lanjut.**
- (Pasal 6 Permendagri Nomor 13 Tahun 2010).**

- **DPRD melakukan pengawasan terhadap Pemerintah Daerah atas pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK.**
- **Pengawasan dapat berupa :**
 - a. **pengawasan terhadap tindak lanjut hasil pemeriksaan keuangan;**
 - b. **pengawasan terhadap tindak lanjut hasil pemeriksaan kinerja;**
 - c. **pengawasan terhadap tindak lanjut hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu. (Pasal 7 ayat 2 Permendagri Nomor 13 Tahun 2010).**
- **Pelaksanaan pengawasan dapat dilakukan melalui koordinasi dengan tim tindak lanjut laporan hasil pemeriksaan BPK yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah.**
- **Tim Tindak lanjut terdiri atas :**
 - a. **Wakil Gubernur/Wakil Bupati/Wakil Walikota sebagai penanggungjawab;**
 - b. **Inspektur Provinsi/Kabupaten/Kota selaku sekretaris;**
 - c. **Para Kepala SKPD terkait selaku anggota. (Pasal 8 ayat 2 Permendagri Nomor 13 Tahun 2010).**

- **DPRD melakukan monitoring kepada pemerintah daerah atas pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan ((Pasal 9 Permendagri Nomor 13 Tahun 2010).**
- **DPRD dapat memberikan dorongan kepada Pemda utk mempertahankan kualitas opini WTP dalam penyelenggaraan pemerintahan.**
- **DPRD dapat melakukan pengawasan dan monitoring kepada pemerintah daerah untuk mendorong temuan ataupun rekomendasi dikoreksi opini WDP.**
- **DPRD dapat mengusulkan kepada kepala daerah untuk menegur, memberikan saran dan/atau arahan yang sifatnya memotivasi SKPD sesuai dengan tingkat, berat ringan dan sifat temuan opini TW.**
- **DPRD dapat meminta keterangan dari BPK dan keterangan dan/atau klarifikasi dari pemerintah daerah terkait pernyataan MMO.**
(Pasal 10 ayat 1,2,3, dan 4 Permendagri Nomor 13 Tahun 2010).

TINDAK LANJUT LAPORAN HASIL PEMERIKSAAN BPK OLEH PEMERINTAH DAERAH

- **Pemerintah daerah menindaklanjuti laporan hasil pemeriksaan BPK yang tidak dimintakan penjelasan dan/atau tidak dimintakan pemeriksaan lanjutan oleh DPRD kepada BPK dengan membentuk Tim Tindak Lanjut. (Pasal 11 Permendagri Nomor 13 Tahun 2010).**
- **Pemerintah daerah melaporkan hasil pelaksanaan tindak lanjut Laporan Hasil Pemeriksaan BPK kepada :**
 - a. **BPK;**
 - b. **DPRD. ((Pasal 12 Permendagri Nomor 13 Tahun 2010)).**
- * **DPRD dan Pemerintah Daerah mendorong BPK untuk memutakhirkan data status temuan dan tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK yang tercantum dalam situs BPK sesuai tindak lanjut yang telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah. ((Pasal 13 Permendagri Nomor 13 Tahun 2010)).**