
**TINJAUAN KRITIS PENGAWASAN POLITIK (POLITICAL OVERSIGHT)
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH TERHADAP PLATFORM KEUANGAN
DAERAH (APBD) DI ERA REFORMASI**

Rio Yusri Maulana
rioyusrimaulana@gmail.com
Fisipol Universitas Jambi

Abstract

This article is based on the aberrations of the local government implementation. The factors that cause the aberrations are the weakness of Parliament Oversight in the discussion and implementations of the Regional Budget Regulation. By using qualitative research methods with the intention of finding out about the factors that cause the aberrations and the oversight model that used in the process. Data were collected through library research and documentation, observation and in-depth interviews with a number of informants consisting of local governmen, the Local House of Representatives, Press, and Civil Society that related to the duties and functions of each. These results suggest that the Local House of Representatives has been carrying out Oversight in accordance with its function, but the conduct of such Oversight only in the normative level and a mere formality, without the use of proper oversight models that affect weakness of Parliament Oversight, and make an impacts that cause the aberrations in the implementation of the regional budget Regulations. The findings of the research are expected to contribute in the development of scientific study of the concept of governance on legislative oversight toward implementation of Regional Budget Regulation, harmonious and balanced relationship between local government and the Local House of Represetative also be supported by proper model for oversight, and has a rule that can be guiding parliament in carrying out its functions.

Keywords: oversight, legislative oversight, local government.

Pendahuluan

Gelombang reformasi terjadi pada pertengahan tahun 1998 yang menumbangkan rezim orde baru, berbagai perubahan fundamental dalam ketatakelolaan pemerintahan dikoreksi secara menyeluruh. Hal ini yang akhirnya manandai berakhirnya sistem pemerintahan sentralistik. Kemelut politik yang terjadi pada tahun 1998 inilah yang menandai lahirnya sistem baru, dimana sebagian kewenangan perintah pusat dilimpahkan kepada pemerintah daerah yang akhirnya

kita kenal dengan sistem desentralisasi, sistem inilah yang memberikan kebebasan dan kewenangan penuh kepada pemerintah daerah (Pemda) untuk memajukan dan memaksimalkan potensi daerah masing-masing sehingga terjadinya otonomi daerah yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Ketika daerah diberi tanggungjawab mengurus rumah-tangganya sendiri sebagaimana hakikat otonomi daerah, DPRD memperoleh wewenang memproduksi sekaligus mengendalikan berbagai kebijakan di daerah.

Pemberian kewenangan tersebut berangkat dari suatu asumsi bahwa keberadaan para anggota DPRD telah memiliki kemampuan sumberdaya yang dipandang telah memahami dan mampu menjalankan fungsi, tugas serta komitmennya sebagai pengemban amanat rakyat di tengah-tengah tuntutan kehidupan masyarakat yang relatif cepat berubah.

Penguatan peran lembaga perwakilan rakyat daerah pada era otonomi saat ini adalah suatu keharusan yang tidak dapat dibantahkan lagi. DPRD berfungsi dan berperan dalam melaksanakan fungsi anggaran, legislasi, dan pengawasan. Tantangan pokoknya adalah bagaimana DPRD dapat menciptakan suatu mekanisme kerja yang dapat mengoptimalkan kinerjanya dan bermitra dengan lembaga pemerintahan daerah lainnya.

Menumbuhkan kesadaran DPRD akan fungsi yang diembannya merupakan suatu kebutuhan yang mendesak, masyarakat selalu menumpahkan mimpi-mimpinya langsung atau tidak langsung kepada wakilnya, karena masyarakat sangat berharap banyak agar DPRD dapat menjalankan peran yang lebih nyata dan dirasakan manfaatnya bagi masyarakat.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, telah menyebabkan terjadinya berbagai perubahan mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perubahan tersebut akan merubah peta pemerintahan secara keseluruhan di Indonesia termasuk perubahan terhadap pengawasan daerah yang akan berimplikasi pada perubahan pengawasan terhadap anggaran daerah. Pemberian otonomi luas kepada Daerah membawa konsekuensi diperlukannya penyesuaian tata kelembagaan serta pola hubungan antar lembaga pengawasan dan pemeriksaan keuangan di daerah.

Berdasarkan UU No. 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, kedudukan DPRD sebagai badan perwakilan rakyat daerah, sejajar dan menjadi mitra pemerintah daerah, DPRD dan pemerintah daerah dapat dikatakan merupakan dua sisi mata uang, sehingga harus memahami bahwa arti hubungan kemitraan dalam membuat kebijakan daerah, dan melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing dengan tetap saling mengisi, saling melengkapi, dan bersinergi sebagai komponen pemerintahan daerah untuk kesejahteraan masyarakat.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, pasal 316 bahwa pengawasan merupakan salah satu dari tiga fungsi DPRD. Fungsi ini diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah. Selanjutnya Undang-Undang tersebut menyatakan bahwa 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 inter-nasional di daerah.

Pengawasan adalah salah satu fungsi organik manajemen, yang merupakan proses kegiatan pimpinan untuk memastikan dan menjamin bahwa tujuan dan sasaran serta tugas-tugas organisasi akan dan telah terlaksana dengan baik sesuai dengan rencana, kebijakan, instruksi, dan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan. Pengawasan semestinya merupakan salah satu fungsi yang paling intensif yang dapat dilakukan lembaga DPRD. Fungsi pengawasan yang dijalankan DPRD dalam konteks sebagai lembaga politik merupakan bentuk pengawasan politik yang lebih bersifat strategis dan bukan pengawasan

teknis administrasi, pengawasan administrasi dilakukan oleh lembaga yang dibentuk oleh negara/ pemerintah yakni Badan Pengawasan Keuangan (BPK), dan Lembaga Pengawasan Fungsional lainnya (BPKP, Irjen pada Kementerian/Lembaga Non Departemen, Badan Pengawasan Daerah (Bawasda) di Propinsi dan Kabupaten/Kota). Ini menunjukkan bahwa fungsi pengawasan yang diemban DPRD dalam tataran pengendalian kebijakan guna menciptakan *check and balances*.

Pengawasan oleh lembaga politik oleh McCubbins dan Schwartz (1984:65-79) dikategorikan dalam 2 model ; yakni model *Fire Alarm* dan *Police Patrol*. Model *Fire Alarm* yang kurang atau tidak tersentralisasi, dan tidak terlalu melibatkan intervensi secara aktif dan langsung oleh lembaga legislatif, namun menerapkan sistem aturan dan prosedur, dan aturan informal yang memungkinkan warga dan organisasi/kelompok-kelompok kepentingan untuk memeriksa atau menilai secara langsung kebijakan atau keputusan pemerintah, Sedangkan Strategi lainnya, "*Police Patrol*" melibatkan upaya lebih aktif, langsung dan terpusat oleh lembaga, legislator memantau kebijakan untuk mendeteksi masalah selama pelaksanaan kebijakan dengan inisiatif sendiri.

Menggunakan kategori pengawasan oleh McCubbins dan Schwartz, Priscilla Wohlstetter (1990: 25-23) meneliti bagaimana lembaga legislatif mengevaluasi implementasi kebijakan dalam mereformasi pendidikan di enam negara bagian di Amerika, penelitian ini memperlihatkan bahwa ada yang tidak terpisahkan antara politik dan pengawasan; metode yang di gunakan legislator untuk mengevaluasi implementasi kebijakan di pengaruhi oleh kepentingan politik. Studi ini menemukan bahwa pengawasan reformasi pendidikan di enam negara bagian di Amerika ini dilakukan dengan cara-cara yang akan pada akhirnya akan memberi manfaat politik

bagi legislator dan tidak mengulur waktu digunakan dalam proses pengawasan.

Penelitian empiris terdahulu lainnya tentang Hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD, diantaranya adalah penelitian yang dilakukan oleh Ganjar Razuni pada tahun 2006, dengan judul Pengawasan DPRD terhadap Kepala Daerah, studi kasus pembahasan dan pengawasan pelaksanaan APBD serta pertanggungjawaban Walikota Depok tahun 2002-2004/2005. Penelitian tersebut ditujukan untuk mempelajari pola hubungan DPRD dengan Kepala Daerah berkisar pada penggunaan hak dan kewajiban DPRD dalam pelaksanaan dan fungsi pengawasan dan pertanggungjawaban. Kemudian mempelajari faktor-faktor yang memengaruhi efektifitas pelaksanaan fungsi pengawasan, dan memperoleh rekonstruksi teoritik tentang konsep pengawasan politik, hubungan kemitraan eksekutif dan legislatif serta pertanggungjawaban politik antara Kepala Daerah dan DPRD.

Fenomena yang terjadi pada DPRD Provinsi Jambi, pelaksanaan otonomi daerah tergambar atas hubungan antara Gubernur sebagai Kepala Daerah dan DPRD. Dari observasi penulis gambaran terkait lemahnya pengawasan kinerja lembaga tersebut dapat terlihat dari *Serapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)* Provinsi Jambi tahun 2015 yang tidak mencapai target, tidak maksimalnya serapan anggaran disebabkan oleh beberapa hal. Seperti kendala teknis maupun kendala administrasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, pekerjaan proyek yang secara teknis belum didukung oleh dokumen-dokumen yang memadai, dengan kendala dalam proses lelang, dan pekerjaan yang secara teknis tidak bisa dilaksanakan.

Misalnya saja, Pendapatan daerah Provinsi Jambi pada Tahun 2015 hanya terealisasi 96,21 persen dari target yang ditetapkan, realisasi tersebut juga lebih rendah

dari tahun 2014 sebesar (1,33) persen. Tidak tercapainya target pendapatan dimaksud disebabkan oleh belum diterimanya Bagi Hasil Pajak/Bagi Hasil Bukan Pajak dari Pemerintah Pusat dan tidak tercapainya target pendapatan dari pajak daerah. Pertumbuhan ekonomi Provinsi Jambi pada tahun 2015 mengalami pelambatan, Perekonomian Provinsi Jambi pada Tahun 2015 mengalami pertumbuhan sebesar 4,21 persen. Pertumbuhan ini melambat jika dibandingkan dengan tahun 2014 yang bertumbuh sebesar 7,35 persen. Nilai PDRB atas dasar harga berlaku pada Tahun 2015 mencapai Rp. 155.110,35 miliar, sedangkan pada Tahun 2014 sebesar Rp. 153.857,1 miliar. (LKPI, Bappeda : 2015)

Pada tahun 2015 saja, terjadi beberapa kasus korupsi yang melibatkan pejabat Pemerintah Provinsi Jambi, salah satunya pada Dinas Pendidikan terkait dengan Program Beasiswa, program ini terpaksa dihentikan karena bermasalah. Program beasiswa yang dikelola Dinas Pendidikan (Disdik) Provinsi Jambi ini diambil dari pos dana bantuan sosial. Berdasarkan audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) ditemukan ada dana Rp 5 miliar lebih yang tidak dapat dipertanggungjawabkan pada program yang diperuntukan bagi 2.111 orang penerima beasiswa S1, S2, dan S3. Total anggaran beasiswa di Jambi pada 2014 mencapai Rp 25 miliar.

Beberapa persoalan di atas berdampak pada penilaian yang di berikan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN RB) dalam Penyerahan Penghargaan dan Laporan Hasil Evaluasi Akuntabilitas Kinerja Kementerian/Lembaga Tahun 2015, Pemerintahan Provinsi Jambi mendapat rata-rata nilai hasil evaluasi akuntabilitas kinerja Pemerintah Provinsi pada tahun 2015 adalah 60,47 atau memperoleh predikat CC dalam evaluasi akuntabilitas kinerja pemerintahan.

Kinerja DPRD belum dirasakan, dan persoalan yang muncul di atas menjadi tanda tanya besar dan menimbulkan citra buruk terhadap kinerja institusi atau organisasi pemerintah, terutama tentang keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga yang melakukan pengawasan terhadap proses berjalannya Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.

Ada beberapa kasus yang melibatkan anggota DPRD yang tak berproses di Badan kehormatan/BK. Selain tersangkut hukum, banyak juga laporan warga tentang perilaku buruk dewan yang bermain proyek. Bahkan, tak sedikit pula anggota dewan merangkap menjadi kontraktor. Padahal, secara etika itu pelanggaran berat yang layak diproses BK .

Hal tersebut di atas menandakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah belum berjalan secara baik, sebagai badan perwakilan di daerah, DPRD belum menempatkan diri selaku kekuasaan penyeimbang (*balanced power*) yang mengimbangi dan melakukan kontrol efektif terhadap Kepala Daerah. Penguatan peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut suatu hal yang harus didukung dalam penataan ilmu pemerintahan masa kini, khususnya Ilmu Pemerintahan.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga formal yang menampung aspirasi masyarakat, namun perlu diketahui bahwa dalam menjalankan tugas dan fungsinya DPRD pasti melalui hambatan hambatan yang sedikit banyak mengganggu jalannya proses pengawasan. Hambatan ini bisa muncul secara internal maupun eksternal, contohnya secara internal yaitu rendahnya kualitas sumber daya manusia yang ada, sedangkan secara eksternal terbatasnya waktu yang ada dalam proses pembahasan, fungsi pengawasan yang dijalankan oleh sebab itu DPRD dinilai sebagian masyarakat masih jauh panggang dari api, artinya belum sesuai harapan. Munculnya anggapan tersebut sangat disayangkan, mengingat fungsi DPRD sangat

fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Kajian Literatur

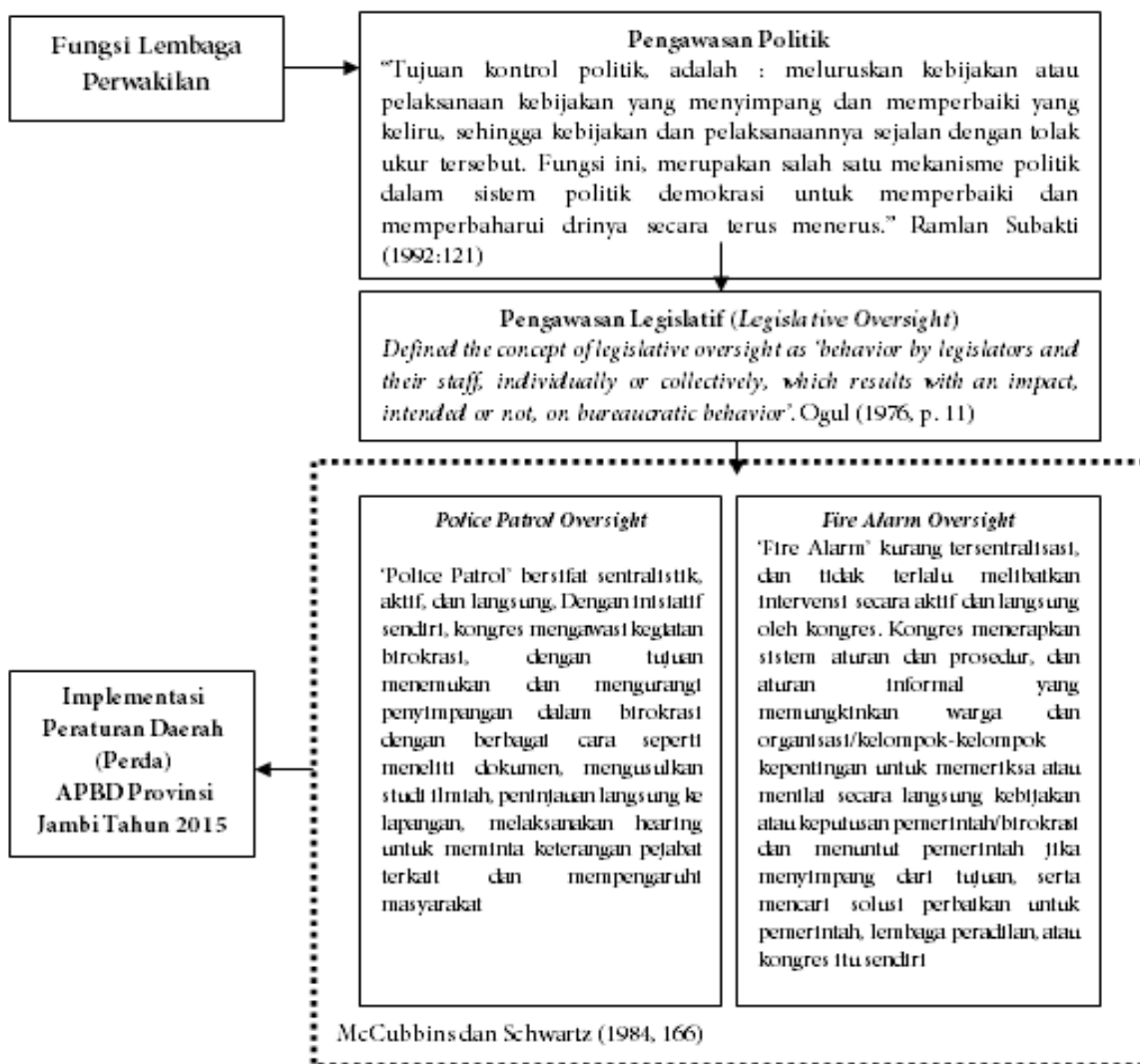
Salah satu fungsi penting DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan DPRD lebih bersifat pengawasan politik, hakikat pengawasan politik yakni nilai-nilai politik yang dianggap ideal dan baik yang dijabarkan ke dalam berbagai kebijakan atau peraturan perundang-undangan, meluruskan kebijakan atau pelaksanaan kebijakan yang menyimpang dan memperbaiki yang keliru sehingga kebijakan dan pelaksanaannya sejalan dengan tolok ukur tersebut.

Konsep dasar pengawasan DPRD meliputi pemahaman tentang arti penting pengawasan, syarat pengawasan yang efektif, ruang lingkup dan proses pengawasan. Dalam tata pemerintahan yang baik, pengawasan berperan memberikan informasi sedini mungkin sebagai bagian dari peringatan dini (*early warning sistem*) bagi pemerintah daerah. Sunarso (2005) mengemukakan bahwa DPRD berfungsi sebagai lembaga pengawasan politik. DPRD sebagai struktur politik akan mewujudkan pola berlaku sebagai wahana melaksanakan demokrasi sesuai dengan tugasnya, salah satunya melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Salah satu paradigma yang berkembang adalah akuntabilitas pemerintah daerah merupakan perwujudan kewajiban pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalannya. Konsep ini didasarkan pada tanggungjawab pemerintah atas pelaksanaan kewenangannya. Dengan demikian, akuntabilitas atas lembaga pemerintahan daerah yang melibatkan DPRD sebagai lembaga perwakilan dan aspirasi rakyat, akan melihat atau menjalankan fungsi pengawasannya terhadap akuntabilitas kinerja eksekutif dalam hal pelayanan publik, umum dan pem-

angunan termasuk peningkatan kompetensi institusi dan kompetensi aparatur.

Pengawasan bukanlah merupakan kegiatan yang berusaha mencari kesalahan yang diperbuat oleh seseorang. Sebaliknya, pengawasan ditujukan untuk menemukan secara dini kesalahan-kesalahan atau penyimpangan-penyimpangan, sehingga dapat segera dilakukan perbaikan dan pelurusan kembali. Pengawasan dilakukan untuk penyempurnaan prosedur, baik yang bersifat preventif, pengendalian maupun represif. (Widodo, 2001). Fungsi pengawasan yang diemban oleh DPRD adalah dalam tataran pengendalian kebijakan guna menciptakan *check and balances*. Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD substansinya adalah mengarah pada pengawasan politik, mengingat dalam proses pengawasan terdapat evaluasi, maka apabila sampai menyentuh pada tataran implementasi kebijakan parameter untuk menilai seyogyanya tetap merujuk pada konteks kebijakan yang telah ditetapkan dalam formulasi kebijakan. Terkait dengan pengawasan oleh DPRD sebagai lembaga politik sudah menjadi fungsi melekat, Ogul (1976, 11) mendefinisikan konsep pengawasan legislatif sebagai 'perilaku oleh legislator dan staf mereka, secara individual maupun kolektif, yang menghasilkan dampak yang disengaja atau tidak disengaja pada perilaku birokrasi' (*defined the concept of legislative oversight as 'behavior by legislators and their staff, individually or collectively, which results with an impact, intended or not, on bureaucratic behavior*).

McCubbins dan Schwartz (1984: 65-79) mengategorikan pengawasan legislatif (*legislative oversight*) dalam dua model, yaitu *Police Patrol* dan *Fire Alarm*. Model *Police-Patrol oversight* is comparatively centralized, active, and direct: at its own initiative, Congress examines a sample of executive agency activities, with the aim of detecting and remedying any violations of legislative



goals and, by its surveillance, discouraging such violations. An agency's activities might be surveyed by any number of means, such as reading documents, commissioning scientific studies, conducting field observations, and holding hearings to question officials and affected citizens."

Model *Fire-Alarm oversight* is less centralized and involves less active and direct intervention than *police patrol oversight*: instead examining a sample of administrative decisions, looking for violations of legislative goals, Congress establishes a sistem of rules, procedures, and informal practices that enable individual citizens and organized interest groups to examine administrative decisions (sometimes in prospect), to charge executive agencies with violating congressio-

nal goals, and to seek remedies from agencies, courts, and Congress itself."

Dalam menjalankan fungsi ini, DPRD memantau pelaksanaan kebijakan untuk mengetahui dan menyelesaikan suatu permasalahan atau kemungkinan penyimpangan, pengawasan akan menjadi hal yang sangat penting dalam memperoleh informasi yang akan digunakan oleh Pemerintah dan DPRD dalam membenahi kebijakan ataupun dalam proses pelaksanaan kebijakan. Pengawasan meliputi tingkat kepatuhan eksekutif terhadap peraturan perundang-undangan dan kebijakan serta dampak yang timbul dari implementasi peraturan perundang-undangan, kebijakan dan program, hambatan atau kendala dalam mengimplementasikan peraturan perundang-undangan, serta mengidentifikasi pihak-pihak yang bertanggungjawab terhadap implemen-

tasi peraturan perundang-undangan, kebijakan dan program tersebut.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif menekankan analisisnya pada *quality*. Data yang dikumpulkan bukan berupa angka-angka, melainkan data tersebut berasal dari naskah wawancara, catatan lapangan, dokumen pribadi, dan dokumen resmi lainnya. Sehingga yang menjadi tujuan utama penelitian kualitatif ini adalah menggambarkan relita empirik di balik fenomena secara mendalam, menyeluruh, rinci dan tuntas.

Oleh sebab itu penggunaan pendekatan kualitatif dalam penelitian ini adalah dengan mencocokkan, membandingkan, serta mencari benang merah antara realita empirik dengan teori yang berlaku dengan menggunakan metode deskriptif. Data dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan dokumentasi, observasi dan wawancara secara mendalam dengan sejumlah informan yang terdiri dari pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Media dan LSM yang terkait dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing.

Model Pengawasan DPRD Provinsi Jambi Terhadap Implementasi Perda No. 10 Tahun 2014 Tentang APBD Provinsi Jambi Tahun Anggaran 2015.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan di daerah tempat masyarakat untuk menyampaikan aspirasi, lewat lembaga ini akan keluar kebijakan-kebijakan yang menjadi dasar bagi Kepala Daerah dalam menjalankan roda pemerintahan, yang diwujudkan dalam bentuk peraturan daerah dan kebijakan daerah lainnya. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang salah satu fungsinya adalah pengawasan memiliki andil dalam mengawal dan mengawasi agar tujuan dari penyusunan APBD dapat terlaksana dengan baik,

pengawasan yang dilakukan oleh DPRD adalah pengawasan politik dan kebijakan yang bertujuan untuk memelihara kepercayaan publik sebagai konstituen yang memilih langsung wakilnya.

Dalam melaksanakan pengawasan tersebut, penulis merujuk pada pengawasan legislatif menurut McCubbins dan Schwartz (1984:65-179). Menurut penulis proses pengawasan DPRD ini sangat penting dianalisis, sebab proses pengawasan ini berdampak pada evaluasi tentang apa yang telah disepakati bersama dan menjadi acuan bagi pemerintah daerah untuk membangun dan mengelola kepentingan masyarakat di daerah. Dengan penggunaan model pengawasan ini, maka penulis dapat melihat bagaimana proses pengawasan dijalankan di DPRD Provinsi Jambi, konsekuensi dari pengawasan ini agar dapat memberikan dampak langsung terhadap pemecahan masalah-masalah pembangunan di daerah di dalam era otonomi daerah menempatkan produk kebijakan pemerintah daerah dan DPRD menjadi sangat strategis. Pembuatan keputusan strategis dan pendekatan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat daerah seharusnya dibarengi dengan pemahaman fungsi yang jelas pula.

Model Pengawasan *Police Patrol Oversight*

DPRD dan Kepala Daerah diamanatkan sebuah hubungan kerja dengan prinsip keterbukaan, saling menghargai dan menghormati satu sama lain, tidak saling mengintervensi dan mengutamakan kepentingan publik di atas kepentingan pribadi, kelompok atau golongan. Perlunya pemahaman lebih baik lagi tentang ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah oleh aparatur pemerintah daerah termasuk anggota DPRD dalam men-

jalankan tugas dan wewenangnya di bidang legislasi, anggaran, dan pengawasan.

Kewenangan DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan memang memberikan tantangan tersendiri, dan fungsi ini dapat memberikan peluang besar bagi DPRD untuk membuktikan kredibilitasnya langsung pada rakyat. Namun, kewenangan inipun mampu menjebak DPRD dalam kepentingan politik praktis yang bersifat sesaat atau sumber korupsi oleh karena itu dalam pelaksanaannya, DPRD perlu mengawasi secara detail dan tegas untuk mencegah penyimpangan yang terjadi baik secara disengaja maupun tidak disengaja dalam pengelolaan APBD, dari hasil analisis data dan observasi yang penulis lakukan selama proses penelitian, pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Provinsi Jambi selama tahun anggaran 2015 tidak sama sekali pernah menginisiasi sebuah investigasi dan penyelidikan terkait sebuah kebijakan, DPRD melakukan komunikasi intensif dalam proses pengawasan terhadap sebuah isu yang muncul ke publik, DPRD Provinsi Jambi dalam evaluasi terhadap pemerintah daerah tidak sampai pada proses investigasi, tetapi permasalahan yang harus dibahas bersama dengan pemda seperti halnya moratorium batu bara, DPRD meminta kepada Gubernur agar Perda tersebut diberlakukan dan dijalankan secara konsekuen.

Penulis kemudian meminta konfirmasi tentang hal tersebut kepada Sekretaris DPRD Provinsi Jambi yang menerangkan kepada penulis bahwa investigasi, penyelidikan, *impeach*, interpelasi, hak angket, belum pernah digunakan. Pemanggilan pejabat pemerintah daerah selama ini masih dalam batasan hearing dengan mitra kerja, sesuai tugas pokok komisi masing-masing dengan mitra kerja. Dengan pola hubungan seperti itu, juga berdampak terhadap Opini BPK RI yang memperoleh WTP, APBD Provinsi Jambi tepat waktu dan selalu memperoleh Dana Insentif Daerah (DID).

Dari penjelasan pihak DPRD tersebut di atas penulis membandingkan dengan perspektif yang muncul dari LSM dan media, Pandangan sangat berbeda disampaikan Direktur Eksekutif LSM Foksmades (Forum Komunikasi Masyarakat Desa) kepada penulis yang menyebutkan bahwa permasalahan terjadi dikarenakan ada ketidakpedulian terhadap persoalan yang muncul di lapangan dan yang menjadi keresahan masyarakat, pengawasan yang dilakukan DPRD hanya sebatas reses yang dilakukan 3 kali dalam satu tahun, tidak ada tindakan konkrit yang dilakukan oleh DPRD dalam menyelesaikan permasalahan tersebut, DPRD lebih memikirkan kepentingan yang non-prioritas seperti studi banding yang hasil studinya tidak pernah jelas, masyarakat mengharapkan kepedulian DPRD terhadap persoalan serius yang dihadapi langsung oleh masyarakat, kekuatan politik DPRD sebagai lembaga politik kalah oleh kepentingan individu anggota.

Hal yang relatif senada juga di sampaikan kepada penulis oleh Manajer Produksi Harian Tribun Jambi yang mengatakan bahwa tidak dapat dipungkiri kalau yang DPRD menyerap aspirasi masyarakat langsung, dari pengamatan media biasanya setelah ada semacam dorongan atau desakan yang memang pada wacana itu menjadi kebutuhan masyarakat banyak, baru ada respon dari DPRD, tapi umumnya mereka lakukan saat reses, dan pada buku dokumen APBD, sudah terbentuk ada program yang setiap tahunnya tinggal melaksanakan itu, kalau saya melihat dilakukan itu dua-duanya karena seringkali terutama pada reses itu kerap sekali mereka melibatkan jurnalis untuk melihat langsung.

Dari pendapat tersebut penulis melihat bahwa pengawasan yang dilakukan oleh DPRD tidak sampai pada tahapan investigasi atau penyelidikan khusus terhadap sebuah permasalahan ataupun kebijakan tertentu, meskipun dari perspektif media dan masyarakat bahwa ada berbagai laporan permasalah-

han yang disampaikan kepada anggota DPRD, terdapat perbedaan pendapat antara unsur Pemerintah Daerah, DPRD dengan masyarakat dan media.

Melalui observasi dan hasil analisis data oleh penulis, DPRD tidak melakukan pengawasan sampai dengan level teknis dan implementasi, DPRD Provinsi Jambi belum pernah memberikan rekomendasi khusus secara formal kepada Gubernur terkait pemberhentian seseorang pejabat dari jabatannya jika terjadi penyimpangan di sebuah SKPD, penulis melihat bahwa Gubernur dan DPRD selalu berpegang pada batasan kewenangan antara kedua unsur ini, dan menutamakan hubungan yang saling menghormati antar lembaga serta secara normatif gubernur menerima masukan dan kritikan dari DPRD dalam forum resmi seperti Paripurna DPRD ataupun proses pembahasan APBD dengan SKPD terkait.

Pada level pelaksana program oleh SKPD dan perangkat daerah lainnya, Pengawasan DPRD sudah dijalankan dalam batasan kewenangan yang ada dalam aturan sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku, pengawasan DPRD dilakukan hanya dalam dalam proses pembahasan APBD, pengawasan ini dapat berbentuk evaluasi dalam forum-forum dengan TAPD (Tim Anggaran Pemerintah Daerah) yang dilakukan oleh Badan Anggaran DPRD ataupun komisi-komisi yang ada di DPRD dengan mitra kerja yaitu SKPD terkait. Salah satu kewajiban DPRD adalah membahas anggaran yang diajukan oleh pemerintah daerah. Pengawasan harus dilakukan oleh DPRD melalui koreksi dan evaluasi, hal tersebut dilakukan berdasarkan kewenangan DPRD, proses pembahasan selalu dinamis namun masih dalam batas kewenangan. Pemerintah daerah dengan pola tersebut tidak merasa terganggu, dengan kenyataannya selama ini proses APBD berjalan lancar.

Dinamika yang terjadi dalam proses pembahasan APBD tersebut, terkadang memunculkan perbedaan-perbedaan, karena permintaan dan koreksi oleh DPRD yang memiliki latar belakang beragam juga berbeda-beda, sebagai sekretaris daerah, bisa saja dan memiliki hak untuk tidak mengikuti mengakomodir semua permintaan DPRD jika hal tersebut berbenturan dengan aturan dan acuan kerja, seperti usulan program yang bukan prioritas dalam RPJMD

Penjelasan oleh Unsur Pemerintah Daerah dalam kaitannya dengan pengawasan DPRD diharapkan melaksanakan proses pengawasan sampai dengan kegiatan yang sedang berjalan, untuk menghindari penyimpangan, agar ketika kegiatan tersebut telah selesai tidak lagi ditemukan permasalahan yang dibahas oleh DPRD di akhir tahun anggaran, Plt. Kepala Bappeda Provinsi Jambi menjelaskan kepada penulis bahwa proses pengawasan sudah dilaksanakan oleh DPRD Provinsi Jambi, terutama dilakukan pada saat reses ke lapangan, biasanya Anggota DPRD menghimpun data-data di dapil masing-masing terkait dengan program kegiatan pemerintah provinsi di wilayah pengawasan itu, hasil evaluasi itu akan dirangkum oleh DPRD dan akan dikemukakan pada saat penyusunan RKPD, hiring dengan mitra kerja, baik itu fraksi, komisi, maupun pembahasan APBD untuk program perkiraan tahun berikutnya, itu dimasukkan secara resmi di dalam pokok-pokok pikiran DPRD yang disampaikan saat paripurna dan forum lainnya yang berkaitan, untuk disampaikan kepada pemerintah daerah untuk dimasukkan kedalam RKPD sebelum tertuang dalam KUA-PPAS

Dari data yang penulis peroleh dalam penyusunan KUA-PPAS pemerintah daerah bersama DPRD memperhatikan aspirasi yang disampaikan oleh DPRD, proses *Bottom Up*, pada saat kita membahas KUA-PPAS, Pemerintah Daerah menyesuaikan aspirasi tersebut dengan RKPD dan RPJMD, sepan-

jang aspirasi tersebut memungkinkan untuk di anggarkan, maka pemerintah daerah mengakomodasi usulan politik tersebut, dan contohnya seperti tahun anggaran 2017, pembangunan jalan untuk bandar udara di Kabupaten Bungo. Di dalam RKPD spesifik kegiatannya tidak tercantum, tetapi untuk pengembangan kawasan memungkinkan dalam program besarnya ada aturan dalam RPJMD, hal tersebut merupakan sinkronisasi antara peran aspirasi DPRD yang masuk dalam kesepakatan bersama dengan pemerintah daerah.

Dari pendapat tersebut, dan dari data yang penulis kumpulkan proses pembuatan kebijakan APBD, Kepala Daerah mengajukan rancangan perda APBD disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama. Rancangan Perda sebagaimana dimaksud dibahas pemerintah daerah bersama DPRD berdasarkan KUA dan PPS. Pengambilan keputusan DPRD untuk menyetujui rancangan perda dimaksud dilakukan selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran dilaksanakan. Atas dasar persetujuan DPRD, kepala daerah menyiapkan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD dan rancangan dokumen pelaksanaan anggaran satuan kerja perangkat daerah. Keberhasilan pembangunan daerah akan sangat ditentukan oleh proses manajemen dalam hal ini pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Dalam penyusunan dan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) diperlukan pengelolaan keuangan yang transparan, partisipatif dan akuntabel, yang mana setiap input tertentu harus menghasilkan output tertentu. Input tersebut diharapkan mampu menentukan *outcome*, *benefit* dan *impact*nya. Hasil yang didapatkan sehubungan dengan anggaran yang digunakan sebanding dengan kuantitas dan kualitas yang terukur. Dalam penyusunan Anggaran

Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki andil yang sangat besar dalam pengambilan keputusan dan pengawasan baik dalam penyusunan, pelaksanaan, dan evaluasi berjalannya Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD).

Dalam memaksimalkan peran pengawasan tersebut Ketua DPRD Provinsi Jambi menerangkan kepada penulis bahwa intensitas kunjungan kerja oleh DPRD selama ini sudah ada, dan terjadwal dalam badan musyawarah DPRD Provinsi Jambi, serta pengawasan juga termasuk di dalam jadwal kerja komisi-komisi, dan jadwal inilah yang menjadi acuan bagi komisi-komisi untuk melaksanakan kunjungan ke daerah, dan juga sebagai pedoman dalam menerima aspirasi di luar kunjungan itu, implementasi pengawasan selama ini di DPRD tidak harus seluruhnya mengikuti jadwal, pada saat anggota DPRD melakukan reses juga sambil mengawasi program apa saja di daerah yang menjadi wewenang dari kerja komisi dan SKPD mitranya. Dari proses pengawasan yang sudah berlangsung selama ini DPRD Provinsi Jambi belum pernah mengeluarkan rekomendasi pemberhentian, tindak lanjut pengawasan ditujukan untuk mengevaluasi kinerja dari SKPD, DPRD sebatas memberikan catatan-catatan penting untuk Gubernur untuk dijadikan bahan masukan. Hasil kerja pengawasan dari komisi itu selalu disampaikan dan direkomendasikan kepada Gubernur Jambi.

Data yang penulis peroleh dari Bagian Kehumasan dan Protokol Sekretariat DPRD Provinsi Jambi memperlihatkan bahwa pada tahun anggaran 2015, banyak aspirasi dari masyarakat yang di terima oleh DPRD, salah satunya yang berkaitan dengan pelayanan dari salah satu SKPD, yaitu Rumah Sakit Umum Daerah Raden Mattaher Jambi, substansi pengaduan yang diterima mayoritas berkenaan dengan pelayanan RSUD. Menanggapi aspirasi tersebut DPRD

menindak lanjuti dengan menyurati direktur RSUD, dan bekerja sama dengan pemerintah daerah untuk meminta BPK mengaudit kinerja RSUD Raden Mattaher Jambi, dengan tujuan untuk memperoleh penjelasan mengenai persoalan yang menyebabkan lemahnya pelayanan Rumah Sakit terbesar di Provinsi Jambi tersebut.

Menurut data yang penulis peroleh dari Sekretariat DPRD Provinsi Jambi terkait jadwal pengawasan DPRD yang dilakukan selama tahun 2015.

Rekapitulasi Kegiatan Komisi DPRD Provinsi Jambi Tahun 2015 (DPRD, 2015)

No.	Kegiatan DPRD	Pengawasan Terlaksana
1.	Rapat-rapat	38
2.	Peninjauan Lapangan	40
3.	Reses	3

Dari data tersebut di atas, agenda DPRD yang termasuk tugas pengawasan sudah terlaksana, tetapi masih belum memadai, dari total keseluruhan agenda DPRD dalam satu tahun, tindak lanjut dari hasil pengawasan masih belum signifikan, sampai sejauh ini pengawasan DPRD yang sampai pada proses investigasi ataupun penyelidikan terhadap kebijakan yang sangat urgent belum pernah dilakukan, untuk hal-hal lain seperti evaluasi terhadap perjanjian kerja sama antara pemerintah dengan pihak ke-3, DPRD mendalami persoalan, kemudian tindak lanjutnya adalah mungkin merevisi perjanjian tersebut. Contohnya adalah permasalahan lahan Pemerintah yang dipakai oleh pihak ke-3 ada, DPRD pernah melihat kelemahan kinerja pemerintah pada waktu-waktu yang lalu, perjanjian tersebut mengharuskan Pemda untuk dibuat panitia pengawas khusus untuk itu, ternyata tidak ditindaklanjuti dan dibentuk, dan DPRD secara langsung menyarankan pembentukan panitia pengawasan khusus.

Pendapat berbeda penulis dapat dari Direktur Eksekutif LSM Foksmades (Forum Komunikasi Masyarakat Desa) yang menyebutkan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh DPRD sama sekali tidak

dirasakan oleh masyarakat, bahkan secara gamblang LSM ini mengatakan pengawasan tidak berjalan sama sekali, dengan presespsi yang terbangun di dalam lingkungan DPR adalah ketika terpilih, Anggota DPRD hanya akan membanggakan jabatannya saja, jika dibandingkan persoalan dan permasalahan yang terjadi, faktanya adalah DPRD tidak menggunakan hak-haknya untuk melakukan pengawasan secara langsung dan aktif. Konteks tindak lanjut pengawasan terhadap permasalahan yang terjadi ini terkait penggunaan hak-hak DPRD ini dijelaskan oleh Ketua DPRD Provinsi Jambi sebagai berikut :

“Sampai sekarang belum pernah, tidak ada hal-hal yang urgent yang fatal, untuk melakukan hak-hak interpelasi, artinya mitra kerja SKPD ini sangat kooperatif, ketika dipanggil oleh DPRD selalu hadir, tidak terlalu banyak kendala, dapat bekerjasama dengan baik, tidak ada yang merasa tersinggung dan sebagainya, masing-masing menjalankan fungsi masing-masing”.

Penulis melihat dari pembahasan di atas pengawasan diimplementasikan oleh DPRD melalui pembahasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD

tahun Anggaran 2015 yang dilakukan secara berkala mulai dari penyampaian pandangan umum fraksi, Rapat intern Badan Anggaran, Rapat Kerja Badan Anggaran dengan Tim Anggaran Pemerintahan Daerah dan Rapat Intern DPRD Provinsi Jambi, pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Jambi terhadap Ranperda APBD diimplementasikan melalui rapat-rapat komisi dengan agenda pembahasan pandangan umum fraksi pada setiap komisi, mengadakan dengar pendapat, kunjungan kerja maupun pembentukan panitia khusus untuk menangani permasalahan tertentu.

Melalui cara ini DPRD dapat menggunakan kewenangannya dengan mengundang semua pejabat terkait di lingkungan Pemerintah Daerah untuk dimintai keterangan dalam koridor aturan yang berlaku. Fungsi pengawasan DPRD sangat penting dan berdampak luas, pelaksanaan fungsi ini di barengi dengan pelaksanaan fungsi anggaran DPRD dalam menetapkan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Hal ini berhubungan dengan kewajiban kepala daerah untuk mempertanggungjawabkan kinerjanya atas pelaksanaan APBD, dengan beberapa penjelasan tersebut penulis beranggapan bahwa pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Provinsi Jambi belum seluruhnya bisa memenuhi unsur dalam model pengawasan *Police-Patrol Oversight*.

Dari data yang dihimpun oleh penulis, DPRD Provinsi Jambi memang sudah melakukan pengawasan secara normatif yang agendanya sudah di sepakati bersama dalam pembahasannya di Badan Musyawarah, inisiatif pengawasan sudah melekat pada lembaga DPRD itu sendiri, namun DPRD dalam pelaksanaannya tidak pernah menggunakan hak-haknya, seperti hak angket, hak bertanya, dan hak interpelasi, yang merupakan proses investigasi terhadap suatu permasalahan

kebijakan dalam proses pengawasan, menurut penulis permasalahan seperti beasiswa itu secara preventif bisa dicegah oleh DPRD jika lebih pro aktif dalam proses pengawasan, DPRD dapat membangun sistem peringatan dini (*early warning system*) padahal hak tersebut diatur dan diperbolehkan oleh undang-undang.

Pengawasan ini pula menurut penulis, hadir untuk menjamin kemungkinan tindakan koreksi yang cepat dan tepat terhadap penyimpangan dan penyelewengan yang ditemukan dalam upaya mencegah berlanjutnya kesalahan atau penyimpangan. Secara khusus, hasil pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah dilakukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan kesepakatan di dalam rencana bersama dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, dengan pengawasan tersebut DPRD bisa memotivasi, memperbaiki, mengurangi dan atau meniadakan penyimpangan, kemudian pada akhirnya meyakinkan bahwa kinerja pemerintah daerah sedang atau telah mencapai tujuan dan sasaran yang ditetapkan.

Merujuk pada Model Pengawasan *Police Patrol Oversight*, pengawasan dengan model ini memberikan sebuah gambaran pengawasan yang aktif, langsung, dan merupakan inisiasi lembaga DPRD, model pengawasan ini menurut hasil penelitian yang penulis temukan lebih mendekati fenomena yang terjadi di Provinsi Jambi, untuk mengetahui dan menyelesaikan suatu permasalahan atau kemungkinan penyimpangan, dan dalam memperoleh informasi yang akan digunakan oleh Pemerintah dan DPRD dalam membenahi kebijakan ataupun dalam proses pelaksanaan kebijakan tersebut DPRD Provinsi Jambi melakukan peninjauan langsung ke lapangan, melaksanakan hearing untuk meminta keterangan pejabat terkait yang sudah teragendakan dalam hearing dan rapat dengan

pendapat bersama mitra DPRD yakni SKPD-SKPD terkait.

Namun, tidak kesemua penjelasan yang menunjukkan bahwa model pengawasan *Police Patrol Oversight* digunakan, DPRD Provinsi Jambi tidak pernah sama sekali menggunakan hak-haknya dalam pembahasan suatu kebijakan, serta DPRD Provinsi Jambi belum pernah sama sekali membentuk suatu panitia khusus untuk melakukan investigasi atau penyelidikan terhadap penyimpangan tertentu ataupun kebijakan tertentu, bahkan DPRD Provinsi Jambi menggunakan hak-hak anggota DPRD seperti hak menyatakan pendapat, hak angket dan hak interpelasi.

Maka penulis beranggapan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh DPRD belumlah sesuai dengan harapan, DPRD melakukan pengawasan hanya mengacu pada agenda rutin dan tahunan yang sudah disusun oleh Badan Musyawarah, pola pengawasan juga tidak teradministrasi dengan baik, karena tidak ada aturan yang mengatur tentang tindak lanjut pengawasan secara khusus, beban pengawasan lebih besar pada Komisi-Komisi yang ada di DPRD sehingga tidak ada sinergitas yang menyeluruh terkait pengawasan yang dilakukan.

Model Pengawasan *Fire Alarm Oversight*.

Penulis mencoba mengidentifikasi konsep ini dalam pelaksanaan tugas-tugas pengawasan yang telah dilakukan oleh DPRD Provinsi Jambi, keterlibatan unsur masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, penjelasan Gubernur Provinsi Jambi kepada penulis mengungkapkan pentingnya keterlibatan semua unsur termasuk DPRD, TNI, Polri, swasta dan masyarakat memiliki peranan masing-masing yang bermuara pada kepentingan masyarakat, petanggungjawaban terhadap kinerja pemerintahan yang terutama adalah kepada rakyat, karena kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat, Anggota DPRD pun begitu, bahwa terhadap proses

pengawasan tersebut setiap kebijakan dikomunikasikan bersama-sama, maka sinergitas sangat diperlukan, untuk mencapai hal tersebut masyarakat harus dilibatkan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Menanggapi peran dan keterlibatan masyarakat tersebut, dalam proses pemerintahan selama ini tidak pernah terjadi benturan dan konflik yang menjurus pada perilaku kekerasan, kelompok masyarakat memberi masukan, kritik, selalu diterima dan dihadapi dengan baik, Provinsi Jambi selama ini selalu menjadi daerah yang aman dan kondusif, karena Pemerintah dan DPRD selalu saling mengingatkan akan pentingnya kondisi yang kondusif akan berdampak pada pembangunan di daerah. Peran pengawasan oleh masyarakat secara langsung diakui oleh Sekretaris Daerah Provinsi Jambi yang mengatakan bahwa banyak laporan, dan informasi yang diberikan oleh masyarakat langsung melalui inspektorat yang sudah ditindaklanjuti, pada prinsipnya pemerintah daerah sangat menghargai laporan yang disampaikan oleh masyarakat sepanjang berdasarkan bukti dan fakta yang jelas.

Namun pendapat berbeda disampaikan Kepala BPKAD Provinsi Jambi terkait keterlibatan masyarakat dalam pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Provinsi Jambi khususnya oleh LSM, pandangan berbeda ini menyoroti peranan LSM terhadap dinas-dinas dan instansi, dikatakan bahwa DPRD tidak melibatkan LSM dalam proses pengawasan, karena LSM terkadang tidak membantu namun justru memanfaatkan kesempatan, untuk mencari uang dari kesalahan-kesalahan yang dilakukan, dampaknya adalah banyak kegiatan tidak berjalan karena pejabat takut dilaporkan oleh LSM kepada Kejaksaan ataupun Kepolisian untuk permasalahan yang belum jelas faktanya, ironinya adalah terkadang aparat juga merespon laporan-

laporan seperti itu untuk melakukan hal yang sama.

Penulis mencoba melihat dari prespektif DPRD secara langsung, melalui penjelasan dari Ketua DPRD Provinsi Jambi menerangkan kepada penulis bahwa DPRD berfungsi, menerima aspirasi, meneruskan aspirasi, menindaklanjuti aspirasi masyarakat, apa yang menjadi permasalahan atau persoalan di daerah tertentu misalnya, baik persoalan yang menyangkut penanganan kewajiban urusan pemerintahan pusat ataupun pemerintahan daerah. DPRD menerima aspirasi secara terbuka, saluran aspirasi melalui anggota di DPRD di Provinsi Jambi sudah tersalurkan, khususnya seluruh anggota DPRD sudah menerima aspirasi masyarakat dari dapil masing-masing pada masa reses.

Dari berbagai pendapat tersebut penulis melihat proses penyampaian aspirasi dan laporan oleh masyarakat, tidak teradministrasi melalui aturan yang jelas, proses tersebut melebur dengan agenda reses DPRD, dan secara terbuka penyampaian aspirasi yang sifatnya penting dapat langsung menuju kantor DPRD, tidak ada aturan normatif yang mengatur proses dan tindak lanjut laporan yang harus dilalui masyarakat dalam kaitannya dengan pengawasan terhadap pemerintah daerah, hal ini juga di konfirmasi oleh Wakil Ketua DPRD Provinsi Jambi yang menyatakan bahwa masyarakat dapat secara langsung menyampaikan aspirasi kepada anggota DPRD dengan mendatangi langsung kantor DPRD, baik dalam masa reses ataupun saat aksi demonstrasi, tidak ada aturan baku mengenai proses pelaporan dan tindak lanjut pelaporan yang tertuang dalam sebuah aturan tertentu.

Keterlibatan masyarakat dalam proses pengawasan dirasa sangat diperlukan, jangkauan pengaruh oleh DPRD belum mampu menyentuh seluruh masyarakat khususnya di daerah-daerah dengan akses yang sulit, partisipasi masyarakat dalam

pengawasan pembangunan merupakan suatu komponen yang sangat penting bagi keberhasilan kerja pemerintah daerah, kontribusi masyarakat dalam mengawasi pemerintah dapat terlihat dari partisipasi dalam pembangunan, penulis membandingkan pendapat dari unsur DPRD dengan unsur masyarakat, anggota DPRD sebagai wakil yang sudah dipilih langsung oleh masyarakat dapat melibatkan kelompok masyarakat untuk ikut terlibat dalam proses pengawasan.

Dari data yang penulis peroleh dari pihak LSM mengungkapkan hal yang berbeda, DPRD tidak mau melibatkan LSM dalam pengawasan, hal ini disebabkan oleh adanya ketidakterbukaan informasi antara DPRD, Pemerintah Daerah dengan masyarakat, ada hal yang ditutupi oleh DPRD terkait proses pembangunan, karena dikhawatirkan permasalahan yang muncul melibatkan anggota DPRD dan oknum yang ada di dalam pemerintahan, maka jangan sampai LSM tau dan memperkeruh keadaan, seolah DPRD tidak mau tersentuh oleh masyarakat, LSM sebagai lembaga yang juga mengamati kinerja pemerintah dan sama-sama melakukan kontrol sosial, seolah-olah LSM melakukan *'overlapping'* kewenangan pengawasan, dari data yang penulis peroleh, LSM Foskmades telah melakukan monitoring dan evaluasi yang bertujuan untuk memberi gambaran lebih jelas mengenai pelaksanaan program pemerintah daerah, dan hasil dari monitoring serta evaluasi tersebut telah disampaikan kepada DPRD untuk ditindak lanjuti, namun DPRD tidak pernah bisa menyelesaikan temuan dari LSM tersebut secara tuntas.

Dari pendapat tersebut, Penulis juga membandingkan tanggapan dari LSM dengan peran dan keterlibatan masyarakat dalam pengawasan DPRD yang disampaikan dari prespektif media, Manager Produksi Harian Tribun Jambimenjelaskan bahwa DPRD selalu melibatkan media dalam proses

pengawasan, media diposisikan sebagai corong informasi bagi masyarakat untuk mengetahui proses dan hasil pengawasan yang dilakukan oleh DPRD, media dilibatkan dalam kunjungan kelapangan dalam meninjau proyek pembangunan, ataupun program pemerintah yang berdampak langsung terhadap masyarakat, dalam posisi ini media menjadi penengah antara pemerintah daerah dengan DPRD berkenaan dengan program yang sedang ataupun yang sudah dilaksanakan. Dengan adanya pemberitaan yang terbit dari media, maka tindak lanjut terkait pengawasan itupun akan lebih cepat ditanggapi oleh pemerintah daerah, karena masyarakat dapat membaca dan melihat langsung dari apa yang diberitakan oleh media.

Dari data dan analisis penulis terhadap masukan yang diberikan oleh masyarakat melalui media, masyarakat lebih terbuka memberikan laporan terhadap hasil pembangunan kepada media, media pun memberikan fasilitasi terhadap aspirasi yang masuk dengan rubrik khusus, namun kebanyakan dari aspirasi masyarakat tersebut merupakan persoalan yang menyentuh langsung seperti persoalan harga barang kebutuhan sehari-hari, fasilitas publik, dan tidak secara spesifik mengamati dari proses perencanaan sampai dengan evaluasi. Media memberikan informasi secara langsung dan *up to date* terhadap persoalan yang terjadi, ini dirasa masyarakat lebih efektif memberikan teguran kepada pemerintah, dari pada menyalurkan melalui wakil mereka di DPRD.

Dari pembahasan di atas dan bersasar pengolahan data yang penulis terima, penulis berpendapat bahwa DPRD Provinsi Jambi tidak secara khusus membuat sebuah aturan yang melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses pengawasan, penulis tidak menemukan sebuah aturan khusus, serta pihak masyarakat/LSM dan media tidak mengetahui cara menyampaikan aspirasi mereka selain

langsung menghubungi anggota DPRD terkait ataupun megajukan forum audiensi, tidak ada prosedur baku, terkecuali dalam penerimaan aspirasi dalam bentuk demonstrasi, sudah diatur dalam SOP tersendiri.

Tanggungjawab pengawasan DPRD dalam keterlibatannya secara langsung dengan masyarakat termasuk dalam agenda yang sudah disusun oleh Badan Musyawarah, artinya inisiatif pengawasan hampir seluruhnya merupakan tugas-tugas normatif DPRD. Penulis melihat pada implementasinya pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Provinsi Jambi terhadap penyelenggaraan pemerintahan terutama terkait Laporan Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2015 belum berjalan dengan semestinya. Hal ini dikarenakan lemahnya peran *check and balance* pada pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilaksanakan dewan, pada konteks ini, pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Provinsi Jambi lebih diposisikan pada pengawasan secara normatif, sehingga peran pengawasan untuk memberikan informasi seawal mungkin sebagai bagian dari sistem peringatan bagi Pemerintah Daerah Provinsi Jambi belum dapat berjalan secara efektif.

Terkait kendala dalam pelaksanaan pengawasan yang selama ini belum berjalan secara optimal pada DPRD Provinsi Jambi, karena belum terlembaganya sistem standar dan prosedur baku pelaksanaan pengawasan, belum tersusunnya agenda pengawasan yang jelas dan mekanisme pelaporan hasil pengawasan, dan belum optimalnya pengorganisasian seluruh sumberdaya pengawasan. Dalam mengoptimalkan fungsi pengawasan terutama terhadap penganggaran publik terkait pelaksanaan APBD.

Dari pembahasan di atas penulis beranggapan bahwa tidak ada model pengawasan yang sangat spesifik digunakan oleh DPRD, jika merujuk pada model *Police*

Patrol Oversight dan *Fire Alarm Oversight*, McCubbins dan Schwartz (1984:65-79) menyimpulkan dalam penelitian mereka bahwa pengawasan dengan model "*Fire Alarm*" adalah bentuk yang lebih disukai oleh para legislator, karena model ini memungkinkan DPRD membuat dan menetapkan aturan yang memungkinkan keterlibatan aktif dari masyarakat secara langsung untuk memantau dan mengingatkan pemerintah, dengan melibatkan upaya selektif dan didorong oleh keluhan dari masyarakat dan kelompok-kelompok kepentingan yang membawa potensi permasalahan dan menjadi perhatian dari legislator, jika ada penyimpangan atau ketidaksesuaian kebijakan. Pengawasan dengan model *Fire Alarm* ini mencurahkan sedikit waktu dan sumber daya yang digunakan oleh para legislator untuk melaksanakan pengawasan.

McCubbins dan Schwartz melihat model ini lebih efisien dalam mengevaluasi dan membenahi pelaksanaan kebijakan, karena pengawasan *Fire Alarm* ini sangat bergantung pada keterlibatan masyarakat dan kelompok-kelompok kepentingan, anggota legislatif/legislator terlibat dalam pengawasan hanya setelah adanya laporan, namun hal berbeda jika dibandingkan dengan temuan penelitian yang penulis peroleh, justru memperlihatkan bahwa pengawasan yang dilakukan lebih bersifat normatif dengan mengikuti aturan yang berlaku saja, tidak terlihat pola pengawasan yang mendekati model pengawasan yang dikemukakan oleh McCubbins dan Schwartz.

Agenda pengawasan DPRD Provinsi Jambi yang sudah tersusun setiap tahunnya, melalui pembahasan dalam badan musyawarah, setelah agenda tahunan DPRD disepakati, maka tidak ada agenda lainnya diluar kesepakatan tersebut yang dilakukan oleh DPRD. Adapun tindakan-tindakan reaktif DPRD dalam melakukan pengawasan terhadap suatu persoalan tertentu lebih didorong

atas tuntutan yang reaktif pula, bukannya berdasar pola yang memang di atur sedemikian rupa agar menghasilkan suatu *output* pengawasan yang tepat untuk mendukung terselenggaranya pemerintahan daerah yang sesuai dengan tujuan bersama.

Pengawasan dengan model *Fire Alarm Oversight* yang menjadi model pengawasan yang direkomendasikan oleh McCubbins dan Schwartz dalam penelitiannya, yang menyebutkan bahwa pengawasan yang efektif apabila berhasil mengefisienkan waktu pengawasan dengan mengacu pada laporan dan tindakan masyarakat untuk lebih proaktif melakukan pengawasan tidak ditemukan kesesuaian dengan hasil penelitian yang penulis peroleh di DPRD Provinsi Jambi, karena pengawasan langsung yang dilakukan selama ini oleh masyarakat melalui LSM memang sudah diterima oleh DPRD sebagai bentuk masukan, namun penulis tidak menemukan aturan mengenai sistem pelaporan dan aturan yang secara khusus mengatur pengawasan oleh masyarakat di DPRD Provinsi Jambi, tidak ditemukan pola tindak lanjut hasil pengawasan yang sudah tersusun, tersampaikan, serta terdokumentasikan dengan baik seperti yang diamantkan dalam konsep yang dikemukakan oleh McCubbins dan Schwartz.

Kesimpulan

Berdasarkan pengolahan data dan hasil dari pembahasan yang penulis lakukan untuk menjawab pertanyaan penelitian untuk menjelaskan fungsi pengawasan politik DPRD Provinsi Jambi terhadap implementasi APBD Tahun Anggaran 2015, maka diperoleh beberapa kesimpulan sebagai berikut :

- a. Tinjauan Berdasarkan Sifat Pengawasan UU No. 23 Tahun 2014 menempatkan DPRD menjadi salah satu unsur pemerintahan daerah. Melalui posisi ini, DPRD mempunyai peran penting dalam melakukan pengaturan dan pengawasan

atas seluruh kebijakan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Kepala Daerah. Peran ini menegaskan bahwa DPRD memiliki kekuasaan yang tidak terbatas dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan daerah, sehingga fungsi pengawasan secara menyeluruh dapat dilakukan dalam keterlibatannya pada proses regulasi kebijakan daerah. Pada implementasinya pelaksanaan pengawasan DPRD Provinsi Jambi lebih diposisikan pada pengawasan yang bersifat Normatif, pertama dengan melakukan pemandangan umum dan/atau pendapat akhir fraksi-fraksi dalam rapat paripurna DPRD. Kedua, rapat kerja, rapat dengar pendapat umum, dan rapat konsultasi dalam sidang-sidang komisi dan panitia anggaran. Ketiga, pada saat rapat pembahasan dalam panitia yang dibentuk berdasarkan peraturan dan tata tertib DPRD.

- b. Tinjauan berdasarkan model pengawasannya, serta dari pengolahan hasil penelitian dan wawancara bersama dengan beberapa informan, DPRD Provinsi Jambi cenderung melakukan pengawasan yang lebih banyak bersifat reaktif dan sporadik. DPRD Provinsi Jambi melakukan pengawasan langsung berupa *monitoring* ke lapangan melalui inspeksi lapangan. Hanya saja DPRD Provinsi Jambi dalam melaksanakan inspeksi lapangan ini lebih banyak dilakukan ketika mendapatkan laporan atau keluhan dari masyarakat, sehingga data yang dihimpun dalam inspeksi lapangan ini disesuaikan berdasarkan penilaian masyarakat bukan berdasarkan agenda pengawasan yang seharusnya tersusun. Pada implementasinya fungsi pengawasan yang dilakukan DPRD Provinsi Jambi lebih mendekati pengawasan yang menggunakan Model Pengawasan *Police Patrol Oversight*, inisiatif pengawasan berdasarkan model pengawa-

san ini, disusun dan direncanakan oleh DPRD, meskipun pengawasan yang dilakukan hanya bersifat normatif saja, pengawasan yang dilakukan dengan agenda yang sudah tersusun oleh Badan Musyawarah meskipun masih sangat terbatas, dengan tujuan menemukan dan mengurangi penyimpangan dalam birokrasi dengan berbagai cara seperti peninjauan langsung ke lapangan, melaksanakan hearing untuk meminta keterangan pejabat terkait kebijakan atau persoalan tertentu yang ditemukan oleh DPRD. Sistem peringatan dini (*early warning system*) belum dilaksanakan secara optimal dan efektif. Tidak optimalnya peran pengawasan dalam memberikan informasi sedini mungkin, karena sistem peringatan dini yang dilakukan oleh DPRD Provinsi Jambi lebih diarahkan untuk perbaikan dimasa yang akan datang.

- c. Belum terlembaganya sistem standar dan Prosedur Baku Pelaksanaan Pengawasan pada DPRD Provinsi Jambi, ini disebabkan peraturan yang ada belum mengatur secara jelas dan tegas tentang tata cara yang dapat dilakukan oleh DPRD dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya untuk mengawasi kinerja Pemerintahan Daerah, terutama terkait pelaksanaan anggaran, dan belum adanya standar sistem/SOP terlihat dari mekanisme yang digunakan dalam melaksanakan fungsi pengawasan serta belum tersusunnya agenda pengawasan dan mekanisme tindak lanjut dalam pelaporan hasil pengawasan di DPRD Provinsi Jambi. Pada implementasinya DPRD Provinsi Jambi dalam melakukan pengawasan belum secara aktif menjalin hubungan kerjasama dengan jaringan/instansi dan aliansi strategis. Hal ini terlihat dari posisi DPRD dalam melakukan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan secara sporadik dan hanya oleh

anggota, masing-masing komisi atau gabungan komisi yang terkait mulai dari pengawasan kebijakan, pengawas-an penyusunan dan pelaksanaan program pembangunan, sehingga berbagai permasalahan penyimpangan terhadap APBD pada tahun 2015 merupakan dampak kolektif, bukan hanya adanya penyimpangan pada level teknis pemerin-tah daerah namun juga didukung lemah-nya pengawasan oleh DPRD.

Referensi

- Agus, Salim (2006). *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*. Yogyakarta : Tiara Wacana.
- Darmawan, Cecep. 2009. *Pemberdayaan dan Kinerja DPRD*. Bandung : Pustaka Aulia Pers.
- Josep Riwo Kaho. 1988. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Indonesia*. Jakarta:Rajawali Press.
- Kumorotomo, W., 2005. *Akuntabilitas Birokrasi Publik Sketsa pada Masa Transisi*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- McCubbins, Mathew D.; Schwartz, Thomas (1984). "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms". *American Journal of Political Science*. 28 (1): 165–79.
- Moleong, Lexy J. 2007. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosada Karya.
- Napitupulu, Pamin. 2005. *Peran dan Pertanggungjawaban DPR*. Bandung : Alumni.
- Nazir, M. 1998. *Metode Penelitian*. PT. Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Ndraha, Taliziduhu. 2002. *Kybernology 1 & 2 (Ilmu Pemerintahan Baru)*. Jakarta: Bineka
- Nurcholis, Hanif. 2005. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta : PT Grasindo.
- Salam, Darma Setyawan. 2007. *Manajemen Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Djambatan
- Sarundajang, S.H. (2001). *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta Penerbit Sinar Pustaka
- Schermerhorn Jr, John. R. 2001. *Manajemen*. Yogyakarta : Andi Offset.
- Stoner, James A.F and Freeman . R. Edward, yang diterjemahkan oleh Alexander Sindoro, 1996, *Manajemen*, penerbit PT. Prenhallindo, Jakarta.
- Sugiyono. 2009. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.
- Sunarso, S., 2005. *Hubungan Kemitraan Badan Legislatif dan Eksekutif Daerah*. Bandung : Mandar Maju.
- Surbakti, Ramlan., 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia.
- Syafie, Inu Kencana. 2001. *Pengantar Ilmu Pemerintahan* (edisi revisi) Bandung.
- Priscilla Wohlstetter. (1989). "The Politics Of Legislative Oversight: Monitoring Educational Reform In Six States". *Policy Studies Review*, Autumn 1989 Vol. 9, NO. 1, pp. 50-65.
- Wasistiono, S., dan Wiyoso, Y., 2009. *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*. Bandung : Fokusmedia
- Widjaja, HAW. 2001. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- Widodo, J., 2001. *Good Governance : Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Surabaya : Insan Cendikia.
- Wohlstetter, Priscilla. 1990. The politics of legislative evaluations: Fire-alarm and police patrol as oversight procedures. *Evaluation Practice*, v. 11, n. 1, p. 25-3.
- Zaini Tarmidji, A. 1992. *Fungsi Kontrol DPRD Dalam Pemerintahan Daerah*. Bandung: Angkasa.