FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) DALAM PENGAWASAN PELAYANAN PUBLIK DI KABUPATEN SITUBONDO

(Studi pada DPRD Kabupaten Situbondo)

TESIS

Untuk Memenuhi Persyaratan
Memperoleh Gelar Magister



Oleh :

KHAIRIL ANWAR

NIM: 106030101111014

PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAERAH
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
MALANG
2015

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

LEMBAR PENGESAHAN

TESIS

FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) DALAM PENGAWASAN PELAYANAN PUBLIK DI KABUPATEN SITUBONDO
(Studi pada DPRD Kabupaten Situbondo)

Oleh:

KHAIRIL ANWAR
NIM: 106030101111014

telah dipertahankan di depan penguji
Pada Tanggal, **25 Agustus 2014**
dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui
Komisi Pembimbing

Ketua

Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS
NIP. 19610905 198601 1 002

Anggota

Dr. Suryadi, MS
NIP. 19601103 198703 1 003

Ketua Program Magister Ilmu Administrasi Publik

Dr. Irwan Noor, MA
NIP. 19611024 198601 1 002

Mengetahui,
Dekaan Fakultas Ilmu Administrasi
Universitas Brawijaya

Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS
NIP. 19610905 198601 1 002

PERNYATAAN
ORISINALITAS TESIS

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam Naskah TESIS ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah TESIS ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur PLAGIASI, saya bersedia TESIS ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (MAGISTER) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
(UU NO. 20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan pasal 70)

Malang,

Mahasiswa,



Nama : Khairil Anwar
NIM : 106030101111014
PS : ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
PPSUB

RINGKASAN

Khairil Anwar, Program Pascasarjana Universitas Brawijaya Malang, Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pengawasan Pelayanan Publik di Kabupaten Situbondo (Studi pada DPRD Kabupaten Situbondo); Komisi Pembimbing: Ketua: Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS. anggota Dr. Suryadi, MS.

Dalam menjalankan perannya sebagai representasi rakyat (wakil rakyat), DPRD mengemban fungsi sebagaimana telah disebutkan yaitu membuat peraturan daerah (legislation), anggaran (budget), dan pengawasan (control), namun dari ketiga macam fungsi tersebut yang dijadikan fokus dalam penelitian ini adalah fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan ini bukanlah fungsi yang berdiri sendiri, tetapi suatu fungsi yang merupakan bagian integral dari fungsi legislasi dan fungsi anggaran. Dalam pengertian, bahwa segala produk kebijakan yang dihasilkan oleh DPRD bersama pemerintah daerah (dalam pembuatan peraturan daerah dan penetapan anggaran) selanjutnya dijadikan landasan oleh pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pelayanan publik dan sekaligus menjadi dasar dilakukannya pengawasan oleh DPRD.

Pengertian pengawasan di atas mengandung tiga rangkaian aktivitas yakni standar, pengukuran kineja, dan tindakan perbaikan, yang apabila dideskripsikan untuk mengenali pelaksanaan pengawasan DPRD, maka dapat dijabarkan sebagai berikut: peraturan daerah peraturan perundang-undangan lainnya, keputusan kepala daerah, APBD, dan kebijakan pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik dijadikan sebagai standar pengawasan; sedangkan pelaksanaan segala produk aturan oleh pemerintah daerah adalah pengukuran kinerja. Rangkaian aktifitas itu diakhiri dengan melakukan pengawasan, sehingga apabila dalam pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan itu ditemukan adanya penyimpangan, maka hasil temuan yang direkomendasikan oleh DPRD kepada Pemerintah Daerah itu ditempatkan sebagai tindakan perbaikan. Dalam pemahaman demikian tindakan perbaikan yang dilakukan DPRD adalah tidak langsung kepada obyek (sasaran) yang direkomendasikan untuk perbaiki, karena secara konstitusional hal itu menjadi kewenangan pemerintah daerah (sebagai pengemban mandat pelaksana kebijakan - policy executing).

Rumusan masalah teridentifikasi dalam beberapa pertanyaan berikut:1) Bagaimana Pelaksanaan fungsi Pengawasan di DPRD Kabupaten Situbondo, 2) Bagaimana Pelaksanaan Fungsi DPRD terhadap Pengawasan pelayanan publik di Kabupaten Situbondo, kemudian; 3) Apa saja faktor yang menjadi pendorong dan penghambat pelaksanaan fungsi DPRD terhadap pengawasan pelayanan publik di Kabupaten Situbondo.

Penggunaan metode penelitian kualitatif dipilih dengan model analisis interaktif Miles dan Huberman. Dari hasil pembahasan penelitian memunculkan kesimpulan bahwa pada kenyataanya mekanisme pelaksanaan tugas dan fungsi pengawasan DPRD terhadap pemerintah Daerah kabupaten Situbondo tidak dijalankan dengan sisitematis. Salah satu penyebabnya adalah belum adanya dasar hukum yang memberikan panduan teknis sistem pengawasan. Sedangkan dari segi peran komisi di DPRD Situbondo dalam pelaksanaan pengawasan terhadap pemerintah daerah menunjukkan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh masing-masing komisi belum menampakkan kinerja yang fokus pada

bidang kerja komisinya. Pengawasan yang dilakukan komisi-komisi masih terlihat sebagai rutinitas dan belum menyentuh inti persoalan dan memberikan solusi yang konkrit.

Faktor pendukung pelaksanaan tugas dan fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Situbondo terhadap Pemerintah (Kepala Daerah) adalah memiliki legitimasi yang kuat, di dukung pendanaan yang cukup untuk melaksanakan tugas dan fungsinya, didukung fasilitas, sarana dan prasarana yang baik, didukung oleh tim sekretariat Dewan. Namun disisi lain penghambat yang pelaksanaan DPRD Situbondo menyangkut sistem dan prosedur baku pengawasan DPRD yang belum ada, minimnya tindaklajut hasil pengawasan DPRD, belum adanya mekanisme penyampaian informasi masyarakat, Kurangnya Kemampuan Teknis Anggota dalam Pengawasan, dan faktor klasik menyangkut sistem Pemilihan Anggota DPRD.

Dengan demikian, rekomendasi penelitian ini antara lain adalah perlu adanya regulasi turunan (policy derivat) oleh DPRD Situbondo yang lebih teknis, atau perlu dibuat aturan baru yang memberikan pedoman dan petunjuk teknis tentang tugas, fungsi dan wewenang DPRD dalam pengawasanya terhadap pemerintah daerah, dalam rangka pengembangan kualitas SDM anggota DPRD, partai politik sangat berkepentingan untuk menempatkan kader-kader terbaiknya di lembaga perwakilan rakyat daerah dengan melakukan rekruitmen yang didasarkan pada kebutuhan kompetensi dalam komisi-komisi. Meningkatkan akses masyarakat pada lembaga DPRD, merumuskan strategi untuk memperkuat faktor-faktor pendukung *(driving forces)* dan mengurangi faktor penghambat *(restraining forces)*.

Kata Kunci: **Fungsi Pengawasan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemerintah Daerah, Pelayanan Publik.**

SUMMARY

Khairil Anwar, Postgraduate Program, University of brawijaya Malang, The Function of the House of Local Representatives to Control over the Public Service in Situbondo District (Study of the House of Local Representatives of Situbondo District). Promotor: Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS. Co-Promotor: Dr. Suryadi, MS.

The role as people representative is played by the House of Local Representatives by exercising several functions such as preparing the local legislation (legislation), setting the budget (budget), and implementing the monitoring (control). Of all these functions, control is focused most by this research. Control function is not standing alone, but it is an integral part of legislation and budget functions. Any policy products produced by the House of Local Representatives in cooperation with the local government (in preparing the local regulation and in setting the budget) will be used as the base of conduct for the local government in delivering the public service and also be useful as the base of control by the House of Local Representatives.

Control consists of three activities such as standard, performance measurement, and improvement action. The implementation of control by the House of Local Representatives may be described as follows. Local regulation, other related legislations, the decree of the head of local government, local budget, and governmental policy about the implementation of public service, are used as the standard of control. The implementation of rule products by local government is a matter of performance measurement. The process is finalized by the control. If during the control, the implemented policy is found as diverging, it is recommended by the House of Local Representatives to the Local Government that improvement action shall be taken. However, improvement action by the House of Local Representatives is given indirectly to the object (target) which is recommended for improvement because improving this divergence is still a constitutional right of the local government (as the mandate receiver for policy implementation (or executing the policy)).

Problems identified in this research are (1) How is the implementation of control function by the House of Local Representatives in Situbondo District ?; (2) How is the implementation of control function by the House of Local Representatives to control over the public service in Situbondo District ?; and (3) What factors are supporting and constraining the implementation of control function by the House of Local Representatives to control over the public service in Situbondo District ?

Research method is qualitative. Analysis technique is Miles & Huberman's interactive model. Result of research concludes that a mechanism to implement the control-related tasks and functions by the House of Local Representatives in Situbondo District has not been systematically operated. A reasonable cause is the lack of legal base to be a technical guide for control system. The commissions at the House of Local Representatives in Situbondo District have actually a prominent stake in the implementation of control over the local government, but the control action by the commissions is poorly performed and out of focus on their work field. The control action by the commission is a

merely routine, and thus, not touching the core of problem and failed to give a concrete solution.

The factors supporting the implementation of control-related tasks and functions by the House of Local Representatives in Situbondo District over the local government (Head of Local Government) are strong legitimacy, adequate fund support to implementation tasks and functions, facility support, good structure and infrastructure, and good support from the secretariat team of the House of Local Representatives. In other hand, the factors constraining the implementation of control by the House of Local Representatives in Situbondo District are related to the lack of system and procedure standards for the control by the House of Local Representatives, few follow-up to the result of control by the House of Local Representatives, lack of a mechanism to disseminate information to the society, lack of technical competence among members of the control team, and a classical reason related to the selection system of members for the House of Local Representatives.

It is recommended that derivative regulations (or policy derivates) from the House of Local Representatives in Situbondo District shall be more technical in nature. The new regulation must provide a technical guide about tasks, functions and discretions of the House of Local Representatives in controlling over the local government. The quality of human resource in members of the House of Local Representatives must be improved. The interested political parties may put the best cadres in the House of Local Representatives by focusing the recruitment on the demand of competence used in the commissions. Public access to the House of Local Representatives can be increased. Strategies required to empower the supporting factors (*driving forces*) and to eliminate the constraining factors (*restraining forces*) are possibly formulated.

KATA PENGANTAR

Penulis mengucapkan puji syukur kehadirat Allah SWT dapat menyelesaikan penulisan penelitian tesis yang berjudul: **Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Pengawasan Pelayanan Publik di Kabupaten Situbondo (Studi pada DPRD Kabupaten Situbondo)** ini. Karya penelitian tesis ini diujikan salah satu syarat dan tahapan yang harus dipenuhi untuk memperoleh gelar akademik Magister Administrasi Publik (MAP) di program Magister Ilmu Administrasi Publik pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang .

Penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada komisi pembimbing: Bapak Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS, dan Bapak Dr. Suryadi, MS. Ucapan terima kasih juga di sampaikan kepada Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, Bapak Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS, Bapak Ketua Program Magister Ilmu Administrasi Publik Dr. Irwan Noor, MA, Bapak Dr. Tjahjanulin Domai, MS dan Dr. Siti Rochmah, M.Si, selaku tim penguji tesis.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih menjadi awal bagi penelitian dan karya ilmiah selanjutnya. Harapan besar dari tesis ini mudah-mudahan tesis ini dapat memberi manfaat bagi kita semua khususnya untuk DPRD Kabupaten Situbondo dan Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo.

Penulis

Malang, September 2015

Khairil Anwar

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL
HALAMAN PENGESAHAN
PERNYATAAN ORSINALITAS
UCAPAN TERIMAKASIH
RINGKASAN
SUMMARY
KATA PENGANTAR
DAFTAR ISI
DAFTAR TABEL
DAFTAR GAMBAR

BAB I PENDAHULUAN
1.1 Latar Belakang 1
1.2 Perumusan Masalah 20
1.3 Tujuan Penelitian 20
1.4 Manfaat Penelitian 21

BAB II TINJAUAN PUSTAKA
2.1. Penelitian Terdahulu 22
2.2. Kedudukan DPRD Dalam Bingkai Otonomi Daerah 27
2.3. Pengertian Pemerintah Daerah 31
24.. Hubungan DPRD dan Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Daerah 36
2.5. Pelaksanaan Pengawasan DPRD 40
2.5.1 Pengertian Pengawasan 40
2.5.2 Tujuan Pengawasan 46
2.5.3 Macam dan Sifat Pengawasan 48
2.5.4 Kedudukan, Tugas, Fungsi dan Wewenang DPRD di Indonesia 48
2.5.5 Konsep Dasar Pengawasan 51
2.5.6 Ruang Lingkup Pengawasan DPRD 60
2.6. Pengertian Pelayanan Publik 63
2.6.1. Asas Pelayanan Publik 70
2.6.2 Reorientasi Perhatian Terhadap Pelayanan Publik ... 73
2.6.3 Formula Pembenahan Manajemen Dalam Pelayanan Publik 76
2.7. Hubungan Konsepsional Pengawasan DPRD Dengan Pemerintah Daerah Dalam Pelayanan Publik 80

BAB III ANALISIS SOCIAL SETTING PENELITIAN
3.1. Kondisi Geografi, Topografi, dan Keadaan Iklim Kabupaten Situbondo 83
3.2. Keadaan Penduduk Kabupaten Situbondo 84
3.3. Keadaan Sosial Politik 84
3.4. Kondisi Pelayanan Publik 85
3.5. Kondisi Pemerintahan 86

BAB IV METODE PENELITIAN
4.1. Jenis Penelitian 88
4.2. Fokus Penelitian 89
4.3. Lokasi Penelitian dan Situs Penelitian 91
4.3.1. Lokasi Penelitian 91
4.3.2. Situs Penelitian 92
4.4. Sumber Data 93
4.4.1. Sumber Data Primer 93
4.4.2. Sumber Data Sekunder 95
4.5. Teknik Pengumpulan Data 95
4.6. Teknik Analisa Data 98
4.7. Keabsahan Data 100

BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN
A. Penyajian Data 105
5.1. Gambaran dan Kondisi Kabupaten Situbondo 105
5.1.1. Kondisi Geografis 105
5.1.2. Pemerintahan 107
5.1.3. Penduduk dan Tenaga Kerja 112
5.1.4. Kondisi Sosial 115
5.2. Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo 117
5.2.1. Visi dan Misi Kabupaten Situbondo 117
5.2.2. Lambang Daerah 119
5.2.3. Kepala Daerah 120
5.2.4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Situbondo 123
5.3. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Kabupaten Situbondo Terhadap Pemerintah Daerah 132
5.3.1. Mekanisme Pengawasan DPRD 132
5.3.1.1. Bentuk Pengawasan Preventif 133
5.3.1.2. Bentuk Pengawasan Represif 134
5.3.2. Dasar Hukum Pengawasan DPRD dan Ruang Lingkup Pengawasan DPRD 137
5.3.3. Mekanisme Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Situbondo 142

5.3.4. Pelaksanaan Fungsi DPRD Terhadap Pengawasan Pelayanan Publik 155
5.3.5. Faktor Pendukung dan Penghambat Pelaksanaan Fungsi DPRDTerhadap Pengawasan Pelayanan Publik 160

B. Pembahasan 180
5.4. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Kabupaten Situbondo Terhadap Pemerintah Daerah 180
5.4.1. Mekanisme Pengawasan DPRD 180
5.4.2. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD di Kabupaten Situbondo 182
5.4.3. Pelaksanaan Fungsi DPRD terhadap Pengawasan Pelayanan Publik di Kabupaten Situbondo 189
5.4.4. Faktor Pendukung Dan Penghambat Pelaksanaan Fungsi DPRD Terhadap Pengawasan Pelayanan Publik di Kabupaten Situbondo 197

BAB VI PENUTUP
6.1. Kesimpulan 217
6.2. Rekomendasi 220

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1. Hasil Penelitian Terdahulu Tentang Pengawasan DPR/DPRD .. 24
Tabel 5.1 Jumlah Pegawai Negeri Sipil Menurut Tingkat Pendidikan dan SKPD di Kabupaten Situbondo 109
Tabel 5.2 Jumlah Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hasil Pemilu 2011 menurut Asal Partai Politik dan Jenis Kelamin 111
Tabel 5.3 Jumlah Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Hasil Pemilu 2011 menurut Kelompok Umur, Pendidikan dan Jenis Kelamin 111
Tabel 5.4 Jumlah Penduduk, Keluarga dan Rata-rata Penduduk per Keluarga Menurut Kecamatan 113
Tabel 5.5 Jumlah Desa, Penduduk dan Sex Ratio Menurut Kecamatan 114
Tabel 5.6 Jumlah Sekolah, Murid dan Guru Sekolah Dasar Negeri/Swasta 115
Tabel 5.7 Jumlah Posyandu dan Puskesmas di Kabupaten Situbondo 116
Tabel 5.8. Agenda Kerja DPRD Kabupaten Situbondo Tahun 2012 154
Tabel 5.9 Agenda Pengawasan (Minimal) 174

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kinerja DPRD 14
Gambar 2.1. Penyelenggara Pemerintahan Daerah Berdasarkan UU No 32 Tahun 2004 37
Gambar 2.2. Hubungan antara Fungsi-fungsi Manajerial..... 41
Gambar 2.3. Tipe-tipe Pengawasan 43
Gambar 2.4. Penentuan Anggota DPRD dan Pengawasan 45
Gambar 2.5 Dimensi *service quality* 70
Gambar 4.1 Model Analisis Interaktif 98
Gambar 5.1 Peta Wilayah Kabupaten Situbondo 106
Gambar 5.2 Lambang Daerah Kabupaten Situbondo 119
Gambar 5.3 Struktur Pimpinan DPRD Kabupaten Situbondo periode 2009-2014 124
Gambar 5.4 Komisi D melakukan sidak Ke Puskesmas Kecamatan Panji 136
Gambar 5.5 Ruang Lingkup Pengawasan DPRD 141
Gambar 5.6 Mekanisme Penggunaan Hak Angket DPRD 144
Gambar 5.7 Mekanisme Penggunaan Hak Interpelasi DPRD 145
Gambar 5.8 Mekanisme penggunaan hak Menyatakan Pendapat DPRD . 146
Gambar 5.9 Audiensi antara DPRD Kabupaten Sitobondo dengan Asosiasi Pedagang Pasar Seluruh Indonesia (APPSI) Kabupaten Situbondo..... 156
Gambar 5.10 Audiensi DPRD Kabupaten Situbndo dengan Forum Komunikasi Pokmaswas Perikanan Kabupaten Situbondo 157
Gambar 5.11 Rapat Kerja komisi D dengan SKPD Dinas Kesehatan Situbondo 159
Gambar 5.12 Teknik Pengawasan 175
Gambar 5.13 Jaringan Kerjasama dengan Wakil Rakyat di Pusat 177
Gambar 5.14 Jaringan Kerjasama dengan Partai Politik 178
Gambar 5.15 Jaringan Kerjasama dengan Institusi Pengawasan 179
Gambar 5.16 Teknik Pengawasan 212
Gambar 5.17 Jaringan Kerjasama dengan Wakil Rakyat di Pusat 214
Gambar 5.18 Jaringan Kerjasama dengan Partai Politik 215
Gambar 5.19 Jaringan Kerjasama dengan Institusi Pengawasan 216

LEMBAR PENGESAHAN

TESIS

FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) DALAM PENGAWASAN PELAYANAN PUBLIK DI KABUPATEN SITUBONDO
(Studi pada DPRD Kabupaten Situbondo)

Oleh:

KHAIRIL ANWAR
NIM: 106030101111014

telah dipertahankan di depan penguji
Pada Tanggal, **25 Agustus 2014**
dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui
Komisi Pembimbing

Ketua	Anggota
Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS	**Dr. Suryadi, MS**
NIP. 19610905 198601 1 002	**NIP. 19601103 198703 1 003**

Ketua Program Magister Ilmu Administrasi Publik

Dr. Irwan Noor, MA
NIP. 19611024 198601 1 002

Mengetahui,
Dekaan Fakultas Ilmu Administrasi
Universitas Brawijaya

Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS
NIP. 19610905 198601 1 002

PERNYATAAN ORSINALITAS TESIS

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam Naskah Tesis ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu perguruan tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam Naskah Tesis ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia Tesis ini digugurkan dan gelar akademik yang saya peroleh (MAGISTER) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No. 20 Tahun 2003, pasal 25 Ayat 2 dan pasal 70)

Malang, September 2015

Mahasiswa

Materai
Rp.6000,-

Nama : Khairil Anwar
NIM : 106030101111014
PS : ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
PPSUB

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, Direktorat Jendral Pendidikan Tinggi dan Rektor Universitas Brawijaya Malang atas kesempatan melanjutkan studi di jenjang Strata-2 di Program Magister ilmu Administrasi Publik Universitas Brawijaya Malang.

Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS Ketua Program Magister Ilmu Administrasi Publik Dr. Irwan Noor, MA. Bapak Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS selaku Ketua Komisi Pembimbing dan Bapak Dr. Suryadi, MS selaku Anggota Komisi Pembimbing.

Terima kasih penulis sampaikan kepada Ibu Zeiniye, S.Ag selaku ketua DPRD Kabupaten Situbondo, Bapak Narwiyoto HA selaku Wakil ketua, Bapak Syaiful Bahri, S.Ag selaku Ketua Komisi I DPRD Situbondo, Bapak H. M Aswari selaku Sekretaris komisi II DPRD Situbondo, Bapak Muhammad Noer A. M.Pd Selaku Ketua Komisi III DPRD Situbondo, Ibu Dra. Hasanah, M.Pd.I selaku ketua Komisi IV DPRD Situbondo, Bapak Maskuri Ismail, M.Pd.I selaku anggota komisi I, Bapak Drs. Sofwan Hadi, M.Si selaku Sekretaris Dewan dan teman-teman anggota DPRD Situbondo lainnya yang dengan sukarela menyediakan waktu dan informasinya untuk penyusunan tesis ini.

Terima kasih juga penulis sampaikan kepada segenap jajaran Pemerintah Kabupaten Situbondo dan Sekretariat DPRD Kabupaten Situbondo, teman-teman Program Magister Ilmu Administrasi Publik Angkatan 2010 Syaiful Anam, Aswad, Nur Syafaat, I Ketut Winaya, Agus Purwanto dan pihak-pihak lain yang turut andil membantu proses penyusunan tesis ini.

Hormat dan Terima kasih tak terhingga penulis sampaikan kepada Ibunda Hj Muillah Zubeir dan Ayahanda KHM. Hasan Basri, Lc atas segala dukungan, nasehat, ajaran teladan dan Doa tiada putusnya.

Terima kasih khusus untuk Istriku Elok Hurmatil Umami, Putra dan Putriku Muhammad Ruzain Anwar dan Aliya Syarifah Rabbani Anwar atas segala doa, dukungan dan pengertiannya.

Malang, Agustus 2015

Penulis

Khairil Anwar

repository.ub.ac.id

RINGKASAN

Khairil Anwar, Program Pascasarjana Universitas Brawijaya Malang, Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pengawasan Pelayanan Publik di Kabupaten Situbondo (Studi pada DPRD Kabupaten Situbondo); Komisi Pembimbing: Ketua: Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS. anggota Dr. Suryadi, MS.

Dalam menjalankan perannya sebagai representasi rakyat (wakil rakyat), DPRD mengemban fungsi sebagaimana telah disebutkan yaitu membuat peraturan daerah (legislation), anggaran (budget), dan pengawasan (control), namun dari ketiga macam fungsi tersebut yang dijadikan fokus dalam penelitian ini adalah fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan ini bukanlah fungsi yang berdiri sendiri, tetapi suatu fungsi yang merupakan bagian integral dari fungsi legislasi dan fungsi anggaran. Dalam pengertian, bahwa segala produk kebijakan yang dihasilkan oleh DPRD bersama pemerintah daerah (dalam pembuatan peraturan daerah dan penetapan anggaran) selanjutnya dijadikan landasan oleh pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pelayanan publik dan sekaligus menjadi dasar dilakukannya pengawasan oleh DPRD.

Pengertian pengawasan di atas mengandung tiga rangkaian aktivitas yakni standar, pengukuran kineja, dan tindakan perbaikan, yang apabila dideskripsikan untuk mengenali pelaksanaan pengawasan DPRD, maka dapat dijabarkan sebagai berikut: peraturan daerah peraturan perundang-undangan lainnya, keputusan kepala daerah, APBD, dan kebijakan pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik dijadikan sebagai standar pengawasan; sedangkan pelaksanaan segala produk aturan oleh pemerintah daerah adalah pengukuran kinerja. Rangkaian aktifitas itu diakhiri dengan melakukan pengawasan, sehingga apabila dalam pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan itu ditemukan adanya penyimpangan, maka hasil temuan yang direkomendasikan oleh DPRD kepada Pemerintah Daerah itu ditempatkan sebagai tindakan perbaikan. Dalam pemahaman demikian tindakan perbaikan yang dilakukan DPRD adalah tidak langsung kepada obyek (sasaran) yang direkomendasikan untuk perbaiki, karena secara konstitusional hal itu menjadi kewenangan pemerintah daerah (sebagai pengemban mandat pelaksana kebijakan - policy executing).

Rumusan masalah teridentifikasi dalam beberapa pertanyaan berikut:1) Bagaimana Pelaksanaan fungsi Pengawasan di DPRD Kabupaten Situbondo, 2) Bagaimana Pelaksanaan Fungsi DPRD terhadap Pengawasan pelayanan publik di Kabupaten Situbondo, kemudian; 3) Apa saja faktor yang menjadi pendorong dan penghambat pelaksanaan fungsi DPRD terhadap pengawasan pelayanan publik di Kabupaten Situbondo.

Penggunaan metode penelitian kualitatif dipilih dengan model analisis interaktif Miles dan Huberman. Dari hasil pembahasan penelitian memunculkan kesimpulan bahwa pada kenyataanya mekanisme pelaksanaan tugas dan fungsi pengawasan DPRD terhadap pemerintah Daerah kabupaten Situbondo tidak dijalankan dengan sisitematis. Salah satu penyebabnya adalah belum adanya dasar hukum yang memberikan panduan teknis sistem pengawasan. Sedangkan dari segi peran komisi di DPRD Situbondo dalam pelaksanaan pengawasan terhadap pemerintah daerah menunjukkan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh masing-masing komisi belum menampakkan kinerja yang fokus pada

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

bidang kerja komisinya. Pengawasan yang dilakukan komisi-komisi masih terlihat sebagai rutinitas dan belum menyentuh inti persoalan dan memberikan solusi yang konkrit.

Faktor pendukung pelaksanaan tugas dan fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Situbondo terhadap Pemerintah (Kepala Daerah) adalah memiliki legitimasi yang kuat, di dukung pendanaan yang cukup untuk melaksanakan tugas dan fungsinya, didukung fasilitas, sarana dan prasarana yang baik, didukung oleh tim sekretariat Dewan. Namun disisi lain penghambat yang pelaksanaan DPRD Situbondo menyangkut sistem dan prosedur baku pengawasan DPRD yang belum ada, minimnya tindaklajut hasil pengawasan DPRD, belum adanya mekanisme penyampaian informasi masyarakat, Kurangnya Kemampuan Teknis Anggota dalam Pengawasan, dan faktor klasik menyangkut sistem Pemilihan Anggota DPRD.

Dengan demikian, rekomendasi penelitian ini antara lain adalah perlu adanya regulasi turunan (policy derivat) oleh DPRD Situbondo yang lebih teknis, atau perlu dibuat aturan baru yang memberikan pedoman dan petunjuk teknis tentang tugas, fungsi dan wewenang DPRD dalam pengawasanya terhadap pemerintah daerah, dalam rangka pengembangan kualitas SDM anggota DPRD, partai politik sangat berkepentingan untuk menempatkan kader-kader terbaiknya di lembaga perwakilan rakyat daerah dengan melakukan rekruitmen yang didasarkan pada kebutuhan kompetensi dalam komisi-komisi. Meningkatkan akses masyarakat pada lembaga DPRD, merumuskan strategi untuk memperkuat faktor-faktor pendukung *(driving forces)* dan mengurangi faktor penghambat *(restraining forces)*.

Kata Kunci: **Fungsi Pengawasan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemerintah Daerah, Pelayanan Publik.**

SUMMARY

Khairil Anwar, Postgraduate Program, University of brawijaya Malang, The Function of the House of Local Representatives to Control over the Public Service in Situbondo District (Study of the House of Local Representatives of Situbondo District). Promotor: Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS. Co-Promotor: Dr. Suryadi, MS.

The role as people representative is played by the House of Local Representatives by exercising several functions such as preparing the local legislation (legislation), setting the budget (budget), and implementing the monitoring (control). Of all these functions, control is focused most by this research. Control function is not standing alone, but it is an integral part of legislation and budget functions. Any policy products produced by the House of Local Representatives in cooperation with the local government (in preparing the local regulation and in setting the budget) will be used as the base of conduct for the local government in delivering the public service and also be useful as the base of control by the House of Local Representatives.

Control consists of three activities such as standard, performance measurement, and improvement action. The implementation of control by the House of Local Representatives may be described as follows. Local regulation, other related legislations, the decree of the head of local government, local budget, and governmental policy about the implementation of public service, are used as the standard of control. The implementation of rule products by local government is a matter of performance measurement. The process is finalized by the control. If during the control, the implemented policy is found as diverging, it is recommended by the House of Local Representatives to the Local Government that improvement action shall be taken. However, improvement action by the House of Local Representatives is given indirectly to the object (target) which is recommended for improvement because improving this divergence is still a constitutional right of the local government (as the mandate receiver for policy implementation (or executing the policy)).

Problems identified in this research are (1) How is the implementation of control function by the House of Local Representatives in Situbondo District ?; (2) How is the implementation of control function by the House of Local Representatives to control over the public service in Situbondo District ?; and (3) What factors are supporting and constraining the implementation of control function by the House of Local Representatives to control over the public service in Situbondo District ?

Research method is qualitative. Analysis technique is Miles & Huberman's interactive model. Result of research concludes that a mechanism to implement the control-related tasks and functions by the House of Local Representatives in Situbondo District has not been systematically operated. A reasonable cause is the lack of legal base to be a technical guide for control system. The commissions at the House of Local Representatives in Situbondo District have actually a prominent stake in the implementation of control over the local government, but the control action by the commissions is poorly performed and out of focus on their work field. The control action by the commission is a

merely routine, and thus, not touching the core of problem and failed to give a concrete solution.

The factors supporting the implementation of control-related tasks and functions by the House of Local Representatives in Situbondo District over the local government (Head of Local Government) are strong legitimacy, adequate fund support to implementation tasks and functions, facility support, good structure and infrastructure, and good support from the secretariat team of the House of Local Representatives. In other hand, the factors constraining the implementation of control by the House of Local Representatives in Situbondo District are related to the lack of system and procedure standards for the control by the House of Local Representatives, few follow-up to the result of control by the House of Local Representatives, lack of a mechanism to disseminate information to the society, lack of technical competence among members of the control team, and a classical reason related to the selection system of members for the House of Local Representatives.

It is recommended that derivative regulations (or policy derivates) from the House of Local Representatives in Situbondo District shall be more technical in nature. The new regulation must provide a technical guide about tasks, functions and discretions of the House of Local Representatives in controlling over the local government. The quality of human resource in members of the House of Local Representatives must be improved. The interested political parties may put the best cadres in the House of Local Representatives by focusing the recruitment on the demand of competence used in the commissions. Public access to the House of Local Representatives can be increased. Strategies required to empower the supporting factors (*driving forces*) and to eliminate the constraining factors (*restraining forces*) are possibly formulated.

KATA PENGANTAR

Penulis mengucapkan puji syukur kehadirat Allah SWT dapat menyelesaikan penulisan penelitian tesis yang berjudul: **Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Pengawasan Pelayanan Publik di Kabupaten Situbondo (Studi pada DPRD Kabupaten Situbondo)** ini. Karya penelitian tesis ini diujikan salah satu syarat dan tahapan yang harus dipenuhi untuk memperoleh gelar akademik Magister Administrasi Publik (MAP) di program Magister Ilmu Administrasi Publik pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang .

Penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada komisi pembimbing: Bapak Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS, dan Bapak Dr. Suryadi, MS. Ucapan terima kasih juga di sampaikan kepada Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, Bapak Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS, Bapak Ketua Program Magister Ilmu Administrasi Publik Dr. Irwan Noor, MA, Bapak Dr. Tjahjanulin Domai, MS dan Dr. Siti Rochmah, M.Si, selaku tim penguji tesis.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih menjadi awal bagi penelitian dan karya ilmiah selanjutnya. Harapan besar dari tesis ini mudah-mudahan tesis ini dapat memberi manfaat bagi kita semua khususnya untuk DPRD Kabupaten Situbondo dan Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo.

Penulis

Malang, Agustus 2015

Khairil Anwar

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pengawasan birokrasi menurut Frederickson (2003: hal. 15) adalah "*an approach to public administration theory particularly associated with matters of compliance or responsiveness"* (suatu pendekatan teori administrasi publik khususnya dikaitkan dengan masalah kepatuhan atau daya tanggap). Secara historical, Frederickson lebih lanjut menjelaskan, bahwa:*control of bureaucracy theories accept some from of the politics-administration (or policy-administration) dichotomy"* (teori-teori pengawasan birokrasi muncul ketika terjadi dikotomi politik-administrasi (atau kebijakan administrasi)". Administrasi lebih berfungsi melakukan pelayanan publik serta patuh pada segala produk atau aturan yang dikeluarkan oleh suatu pemerintahan. Oleh karena fungsinya yang demikian itu, maka, tuntutan bagi administrasi adalah memiliki kecakapan teknis, memiliki daya tanggap, dan profesional dalam menjalankan tugas. Hal ini sebagaimana ditegaskan Friderich Seperti yang dikutip Denhardt & Denhardt (2003 hal.121) bahwa *the key to bureaucratic responsibility was professionalism"* (kunci bagi tanggungjawab birokrasi adalah profesionalisme). Justifikasi atas kenyataan akademis demikian dapat dilihat juga dari apa yang di sampaikan Thoha (1997 h. 67) bahwa "kalau kita sejenak kembali kepada dikotomi antara administrasi dan politik, maka birokrasi yang diuraikan di atas merupakan kata lain dari administrasi".

Menurut Frederickson (2003 hal.16) perdebatan sekitar dikotomi administrasi politik sempat hilang ketika Waldo dan Simon menantang dikotomi

untuk berbagai alasan yang berbeda (Waldo 1946; Simon 1947). Menurut Waldo, *"all administrative acts were political at a fundamental level"* (semua tindakan administratif adalah politik pada tingkat fundamental). Menurut Simon, *"it was difficult empirically to unbundle politics from administration, and vice versa"* (secara empiris sulit untuk tidak mengaitkan politik dengan administrasi, dan sebaliknya), namun kemudian pada tahun 1980-an, dikotomi muncul kembali dan sekarang tetap hidup yang ditemukan dalam teori pengawasan birokrasi.

Persoalan dikotomi pada dasarnya adalah pemisahan kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif. Hal ini terlihat dari pandangan Hamilton seperti yang dikutip Frederickson (2003 hal.15) yang menyatakan *"arguing for an energetic president able to control the day to day operation of government"* (agar presiden bekerja dalam rangka mengawasi operasi pemerintah dari hari ke hari) dan Jefferson menyatakan *"arguing for an elected legislature exercising direct and heavy control over the president"* (agar suatu legislatif yang dipilih kerjanya mengarah dan memberi pengawasan ketat pada presiden).

> Frederickson (2003 hal.16) lebih lanjut menguraikan *"The significance of control of bureaucracy theory is that it providers for the analysis public administration by making distinction between either political and administrative actions. These distinctions are especially useful analytically because they provide for the parsing of variables on the basis of politics (usually independent variables) and administration (usually dependent variables). Second important assumption in the control of bureaucracy theory: In democratic self – government elected officials, including legislators and executives (presidents, government, mayors) should control the decisions and actions of appointed (usually civil service) officials"* (terdapat signifikasi tentang teori pengawasan birokrasi, yaitu untuk mentediakan analisis mengenai administrasi publik melalui penciptaan pembedaan antara tindakan politik dan administratif dan/atau melalui pembedaan antara pelaku politik dan administratif. Pembedaan ini khususnya bermakna secara analitik karena memberikan beragam variabel atas basis politik (biasanya variabel independen) dan administrasi (biasanya variabel independen); asumsi penting yang kedua dalam teori pengawasan birokrasi: dalam pemerintahan demokrasi, pejabat terpilih termasuk legislator dan eksekutif (presiden, gubernur,

walikota) harus mengawasi keputusan dan tindakan yang ditetapkan pejabat (biasanya layanan sipil).

Bertolak dari pandangan di atas terlihat ada 2 (dua) asumsi dalam teori pengawasan birokrasi, yaitu: pertama, pengawasan birokrasi yang dipahami sebagai tindakan politik yang dapat dibedakan dari tindakan administrasi atau terjadi pemisahan antara kekuasaan legislatif dan eksekutif; kedua, pengawasan birokrasi dipahami sebagai pengawasan yang dilakukan sendiri oleh pejabat terpilih. Dengan mengacu pada pandangan tersebut, maka dalam penelitian ini penulis menganut asumsi pertama, yaitu pengawasan birokrasi yang dipahami sebagai suatu pengawasan (tindakan politik) yang dilakukan oleh legislatif terhadap eksekutif dalam hal pelayanan publik (tindakan administrasi).

Namun demikian perlu dikemukakan bahwa pemahaman tentang istilah eksekutif dan legislative ini dalam tata pemerintahan di Indonesia tidak digunakan untuk menyebut organ pemerintahan di daerah, tetapi digunakan istilah pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam pasal 1 ayat(2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, bahwa "pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Makna yang terkandung dalam pasal 1 ayat (2) ini adalah penyelenggara pemerintahan daerah. Bahkan dalam pemahaman ini Muluk (2009 h.204) dengan tegas mengatakan, bahwa "DPRD sebenarnya bagian dari badan eksekutif daerah yang memiliki fungsi pengaturan, penganggaran, dan pengawasan". Oleh karena itu istilah eksekutif dan legislatif

di atas dimaknai dalam pengertian pemerintah daerah dan DPRD sesuai fokus penelitian ini.

Pemerintah Daerah menurut pasal 1 ayat (3) UU RI Nomor 32/ 2004 dinyatakan, bahwa “Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah”. Menurut Muluk (2009 h. 204) “kini DPRD dan Pemerintah Daerah sebagai terjemahan dari *local government* atau *local authorities* dalam Khasanah Inggris dan AS” Makna yang di kandung pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UU RI Nomor 32 Tahun 2004 ini memberi suatu pemahaman bahwa Pemerintah Daerah bertugas untuk melaksanakan fungsi dalam bidang pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik; sedangkan DPRD melaksanakan tugas dan fungsi sebagaimana diatur dalam pasal 41 UU RI Nomor 32 Tahun 2004 yakni “DPRD” memiliki tugas legislasi, anggaran, dan pengawasan”.

Dalam menjalankan perannya sebagai representasi rakyat (wakil rakyat), DPRD mengemban fungsi sebagaimana telah disebutkan di atas (membuat peraturan daerah (legislation), anggaran (budget), dan pengawasan (control), namun dari ketiga macam fungsi tersebut yang dijadikan fokus dalam penelitian ini adalah fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan ini bukanlah fungsi yang berdiri sendiri, tetapi suatu fungsi yang merupakan bagian integral dari fungsi legislasi dan fungsi anggaran. Dalam pengertian, bahwa segala produk kebijakan yang dihasilkan oleh DPRD bersama pemerintah daerah (dalam pembuatan peraturan daerah dan penetapan anggaran) selanjutnya dijadikan landasan oleh pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pelayanan publik dan sekaligus menjadi dasar dilakukannya pengawasan oleh DPRD.

Ruang lingkup dan materi pengawasan DPRD ini mencakup pelaksanaan berbagai produk kebijakan seperti peraturan daerah (Perda), dan produk peraturan lain termasuk anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam pasal 42 ayat (1) butir c, yakni "DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala Daerah, APBD, kebijakan pemeintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah".

Peran pengawasan dalam suatu pemerintah demokrasi, Finer, sebagaimana dalam Denhardt & Denhardt (2003 h 122) berpendapat, bahwa *" external controls were the best and only means of ensuring administrative accountability in a democracy"* (pengawasan-pengawasan eksternal adalah terbaik dan satu-satunya sarana menjamin akuntabilitas administrative dalam sebuah demokrasi). Sedangkan konsep pengawasan secara umum menurut Wikipedia dinyatakan: *"control is a foreseeing action whereas earlier concept of control was used only when errors were detected. Control in management means setting standards, measuring actual performance and taking corrective action. Thus, control comprises these three main activities"* (pengawasan adalah suatu tindakan meramalkan lebih dini mengingat konsep pengawasan hanya digunakan ketika kesalahan-kesalahan dideteksi. Pengawasan dalam manajemen artinya tatacara standar, pengukuran kinerja aktual, dan mengambil tindakan perbaikan. Dengan demikian, pengawasan terdiri dari tiga kegiatan utama).

Pengertian pengawasan di atas mengandung tiga rangkaian aktivitas yakni standar, pengukuran kineja, dan tindakan perbaikan, yang apabila dideskripsikan untuk mengenali pelaksanaan pengawasan DPRD, maka dapat

dijabarkan sebagai berikut: peraturan daerah peraturan perundang-undangan lainnya, keputusan kepala daerah, APBD, dan kebijakan pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik dijadikan sebagai standar pengawasan; sedangkan pelaksanaan segala produk aturan oleh pemerintah daerah adalah pengukuran kinerja. Rangkaian aktifitas itu diakhiri dengan melakukan pengawasan, sehingga apabila dalam pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan itu ditemukan adanya penyimpangan, maka hasil temuan yang direkomendasikan oleh DPRD kepada Pemerintah Daerah itu ditempatkan sebagai tindakan perbaikan. Dalam pemahaman demikian tindakan perbaikan yang dilakukan DPRD adalah tidak langsung kepada obyek (sasaran) yang direkomendasikan untuk perbaiki, karena secara konstitusional hal itu menjadi kewenangan pemerintah daerah (sebagai pengemban mandat pelaksana kebijakan – policy executing).

Pada hakekatnya pengawasan itu sendiri dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penyimpangan atas pelaksanaan suatu kegiatan dari aturan yang telah ditetapkan. Dalam kajian teoritik pengawasan dalam pemerintah daerah itu dibedakan atas pengawasan eksternal dan pengawasan internal. Pengawasan internal terdiri dari (a) pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah. Dalam jenis pengawasan ini oleh Muluk (2009 hal 24) dijadiakan juga sebagai salah satu faktor untuk mengukur desentralisasi. Kontrol represif derajat desentralisasinya lebih besar ketimbang kontrol yang bersifat preventif; begitupun dalam kaitan dengan pengawasan ini Nawawi (1995 hal 24) mengemukakan (b) pengawasan politik *(political control)* yang dilakukan oleh DPR/DPRD terhadap eksekutif/pemerintah daerah; pengawasan social (social control) yang dilakukan oleh media massa, Ormas-Ormas, individu, dan anggota

masyarakat pada umumnya; dan (c) pengawasan yang dilakukan oleh BPK sebagai pengawasan eksternal eksekutif.

Sedangkan pengawasan internal menurut Nawawi (1995 h 24) mencakup (a) pengawasan fungsional (functional control) yaitu pengawasan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga birokrasi yang berfungsi melakukan pengawasan seperti Badan Pemeriksa dan Pembangunan (BPKP), Injerbang, Irjen Departemen dan aparat pengawasan lainnya di Lembaga Pemerintahan Non Departemen atau instansi pemerintah lainnya (Badan Pengawas Daerah (Banwasda dan kini sudah diubah dengan inspektorat, pen.); dan (b) pengawasan melekat (built-in) yaitu pengawasan yang dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya.

Dalam pemerintahan demokrasi setiap penyelenggaraan kewenangan termasuk pelayanan publik oleh pemerintah daerah harus mendapat pengawasan dari lembaga wakil rakyat. Bahkan Denhardt & Denhardt (2003 h. 121) mengemukakan bahwa *"question about how best to secure accountable and responsible administrarive encompass some of the most important issues in democratic govermance. In fact, one of defining princples of democracy is the notion of controlled , accountable, government"* (pertanyaan tentang seberapa baik untuk menjamin administrasi yang akuntabel dan responsibel mencakup beberapa isu penting dalam pemerintahan demokrasi. Sebenarnya, salah satu prinsip mendefinisikan demokrasi adalah pengertian tentang pemerintah yang akuntabel dan terkontrol).

Pelayanan publik apabila didekati secara definisif, maka dapat dimaknai sebagai suatu perbuatan yang merupakan kewajiban pemerintah untuk menyediakan segala fasilitas serta sarana dan prasarana pelayanan baik pelayanan barang maupun pelayanan jasa *(public goods and civil service)* demi

memuaskan masyarakat yang membutuhkan layanan. Bovaird dan Loffer (2003 h 8) mengartikan pelayanan publik dengan *"focus on all those goods where providers are placed under a 'public service obligation" when they are given the right to supply the service …. as a public service all those service which parliament has decreed a need for regulation"* (fokus dalam semua barang dimana penyedia ditempatkan dibawah kewajiban pelayanan publik ketika mereka diberikan hak untuk mensuplai pelayanan …. Pelayanan publik sebagai semua pelayanan yang mana parlemen memaksakan adanya kebutuhan regulasi). Pandangan serupa juga dikemukakan Kurniawan sebagaimana dikutip Pasolang (2008 hal. 128) bahwa "pelayanan publik adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara telah ditetapkan".

Definisi tersebut di atas memiliki beberapa komponen seri yang dapat disebutkan disini, yakni pelayanan publik itu (a) merupakan kewajiban pemerintah; (b) memiliki cakupan yang luas baik menyangkut barang maupun jasa; (c) dilaksanakan berdasarkan suatu aturan tertentu. Berdasarkan tiga komponen ini dapat dideskripsikan sebagai berikut, bahwa pemerintah berkewajiban untuk menyediakan fasilitas pelayanan dengan tujuan untuk memberikan pelayanan yang memuaskan kepada masyarakat yang membutuhkan jasa layanan. Oleh karena pelayanan ini berkenaan dengan kepentingan publik serta memiliki cakupan yang begitu luas dan kompleks, maka pelaksanaannya harus didasarkan pada suatu aturan tertentu. Aturan demikian, pada satu sisi, menjadi argument legitimasi proses penyediaan dan penyelenggaraan pelayanan oleh pemerintah daerah; serta pada sisi lain, menjadi alat kontrol terhadap penyelenggaraan kegiatannya.

Sikap dan perilaku aparat pelayanan demikian terjadi hampir di setiap Negara. Menurut hasil penelitian Political and Economic Risk Consultancy (PERC) sebagaimana seperti yang dikutip Santosa (2008 h. 15) menunjukkan, bahwa buruknya kinerja birokrasi seperti di Thailand, Korea Selatan, Singapura, Hongkong, dan Jepang disebabkan oleh masih banyaknya pejabat tinggi pemerintah memanfaatkan posisi untuk memperkaya diri sendiri dan orang terdekat, sedangkan untuk Cina, India, dan Vietnam disebabkan oleh tindakan birokrasi yang sangat birokratif, lebih banyak didasarkan pada keinginan mempertahankan kekuasaan.

Kondisi patologis demikian terjadi juga di Amerika Serikat. Lewis (2009 h. 60) mengungkapkan bahwa pola rekrutmen tenaga pada lembaga kepresidenan menggunakan “sistem kekuasaan penunjukkan” (tidak melalui seleksi secara wajar) yang dilakukan melalui dua pola yang berbeda, yaitu politisasi untuk petronase versus kebijakan. Otoritas penunjukan itu dijalankan oleh Federal Emergency Management Agency (FEMA) yang dilakukan sangat poilitis dan dikendalikan melalui patron di Gedung Putih.

Sedangkan khusus dalam kasus Indonesia pelayanan publik menunjukkan kondisi yang seperti ditulis Kompas seperti yang dikutip Santosa (2008 h 115), bahwa mahalnya persetujuan atau lisensi. Banyak pejabat senior pemerintah terjun ke bisnis atau menggunakan posisi untuk melindungi dan mengangkat kepentingan bisnis pribadinya. Menurut PERC, pada tahun 1999, Indonesia sebagai Negara dengan tingkat korupsi tertinggi yaitu 9,91 dan pada tahun 2000 sikap dan perilaku aparat pemerintah bergerak sedikit membaik dengan mencapai skor 8,0. Skor ini dalam kisaran yang memungkinkan yaitu skor nol untuk yang terbaik dan skor 10 untuk yang terburuk.

Gambaran tentang kondisi patologis di atas membutuhkan perhatian serius dari lembaga wakil rakyat terutama dalam memberikan bobot terhadap fungsi pengawasan, karena fungsi ini amat menentukan terciptanya pelayanan publik yang kredibel dan akuntabel yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Adapun hak-hak pengawasan ini sebagaimana diatur dalam pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan, bahwa "DPRD mempunyai hak: a) interpelasi; b) angket; dan c) menyatakan pendapat".

Pelayanan publik yang tidak optimal sebagai pembenaran atas perilaku patologis dari para pelayan publik sebagaimana disajikan di atas dapat dilihat sebagai belum optimalnya kapasitas DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan. Bahkan kondisi aktual memperlihatkan banyak anggota DPRD juga terjebak dalam kasus korupsi yang dilakukan melalui modus laporan fiktif tentang perjalan dinas. Disamping itu motivasi anggota Dewan sebagai tempat "mencari hidup-mendapat sesuap nasi demi mempertahankan hidup. Perilaku demikian berkontribusi terhadap buruknya penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah daerah, karena kepentingan diri yang lebih diutamakan dari pada kepentingan rakyat yang diwakilinya.

Dengan demikian untuk melaksanakan fungsi DPRD dalam pengawasan pelayanan publik, Utomo (2007 h. 158) menyarankan "bagi para anggota DPRD perlu pengetahuan dan keterampilan untuk memfokuskan agar semua aktifitas pemerintahan (daerah) berada tetap pada jalurnya (track). Dalam hal ini tidak saja pencapaian goal dan impact-nya, tetapi juga agar supaya tidak terjadinya penyelewengan-penyelewengan ("KKN"). Lebih lanjut, Utomo (2007 h. 159). Berpendapat bahwa:

" kapasitas, kemampuan atau profesionalisme para anggota DPRD untuk dapat memerankan fungsinya dengan tepat dan mencapai sasaran, diperlukan:

1. Pendalaman dan penjabaran fungsi dalam makna dengan sadar mengetahui apa yang menjadi fungsinya dan di tali iringnya. Dan hal ini semua dilakukan dalam kerangka *learning process* dengan pembacaan buku-buku peraturan ataupun kebijakan dan perundang-undangan.
2. Sangat perlunya adanya semangat pembelajaran dengan pihak eksekutif untuk memperoleh kesepakatan-kesepakatan dalam kaitan dengan fungsi atau peran DPRD dan pelaksanaan tugas eksekutif (sebagai komponen bukan oponen).
3. Disamping itu perlu pemikiran adanya back up-ing dari staff ahli yang memiliki kompetensi dibidang policy, anggaran, legislasi, dan pengawasan untuk memberikan input para anggota DPRD.

Dalam kerangka pemahaman demikian, sebenarnya, persoalan yang ditekankan untuk lebih mendapat perhatian adalah pengembangan kapasitas anggota DPRD. Cohen (2007 h.1), mengemukakan bahwa:

> *"given the pressing need for the better policy formulation and implementation management by public sectors of late developing countries, it is essential that public administration specialist, government officials and aid agency professionals give greater specificity to the concept of capacity building"* (adanya penekanan kebutuhan akan managemen formulasi dan implementasi kebijakan yang lebih baik oleh sektor publik negara sedang berkembang ahir-ahir ini, maka penting bahwa spesialis administrasi publik, pejabat pemerintah dan professional agency pembantuan memberi spesifitas lebih besar kepada konsep pengembangan kapasitas).

Penekanan Cohen ini mempresentasikan kerangka kerja analitis yang didasarkan pada definisi konseptual yang dapat di operasionalkan dengan indikator empiris dan digunakan oleh analis untuk mendesain dan mengimplementasikan intervensi yang ditujukan pada memperkuat training, rekuritmen, penggunaan efektif dan retensi personel sektor publik yang terampil.

Perhatian terhadap peningkatan kapasitas yang dimaksud termasuk pula kapasitas DPRD yang di upayakan melalui masa orientasi, karena kegiatan ini diharapkan mampu mengubah pandangan anggota DPRD dari wakil partai politik menjadi wakil rakyat. Dengan demikian DPRD lebih bisa menjalankan tugas dan

fungsinya sebagai wakil rakyat (representasi). Demikian juga perlu diperkaya kemampuan lagi melalui penyediaan bahan atau informasi diperpustakaan untuk dipelajari oleh anggota DPRD.

Fenomena demikian mengindasikan bahwa pemahaman anggota DPRD tentang ruang lingkup materi pengawasan yang di emban dalam menjalankan fungsi pengawasan belum sepenuhnya dihayati, sehingga sering terjadi kecenderungan adanya pengawasan yang kebablasan (terkesan mencampuri urusan Pemeritah Daerah). Dengan demikian kapasitas Dewan masih terus ditingkatkan melalui berbagai metode agar kualitas pemahaman akan wewenang, fungsi serta ruang lingkup tugas menjadi lebih baik. Pengembangan kapasitas yang dilaksanakan dengan cukup berhasil adalah China. Shieh (2007 hal. 281), mengungkapkan bahwa:

> *"China has adopted the policy of reform and opening up gor more than 20 years, and during this period of time, vocational education has made progress in both theory and practice".* Lebih lanjut Cano-Garcia and Hughes sebagaimana dalam Chic-Shieh menegaskan bahwa *"indicated that the improvement of vocational education in China and improvement of the educational level of the social laborers are quite essential to the globalization of the economy, technology and the pools of the skilled workers"* (China sudah mengadopsi reformasi kebijakan dan keterbukaan lebih dari 20 tahun, dan sejak periode waktu ini pendidikan vokasi sudah membuat kemajuan dalam teori dan praktek" …. Cano-Gracia dan Hughes …. Terindikasi bahwa perkembangan pendidikan vokasi di China dan perkembangan tingkat pendidikan tenaga kerja social sungguh esensial pada globalisasi ekonomi, teknologi dan memadukan keterampilan pekerja-pekerja).

Gambaran di atas mengindifikasikan, bahwa pengembangan kapasitas merupakan syarat untuk menghadapi berbagai perubahan lingkungan (tuntutan dan dukungan warga Negara) termasuk DPRD agar mampu merespon keinginan dan kepentingan konstituen. Namun demikian, fenomena yang terjadi di berbagai Negara menunjukkan bahwa fungsi pengawasan ini belum berjalan optimal sebagaimana yang diharapkan oleh kaidah pemerintahan demokrasi.

Di Indonesia, kegagalan parlemen dalam menjalankan fungsi-fungsinya dimana DPRD bias berperan besar untuk meningkatkan responsivitas pelayanan publik, melalui fungsi pengawasan yang efektif, dalam menjalankan fungsinya disebabkan oleh beberapa faktor, seperti yang dikemukakan oleh Wibawa seperti yang dikutip Erwan dan Kumorotomo (2005 hal. 3), bahwa "gagalnya parlemen menjalankan fungsi-fungsi disebabkan faktor intern seperi kualitas para anggota parlemen, sarana dan prasarana yang tersedia, staf yang mereka miliki, kompetensi, serta anggaran, komposisi partai di dalam parlemen, serta sistem dan prosedur pengambilan keputusan. Sedangkan faktor ekstern mencakup sikap atau perilaku pemerintah, karakter warga sendiri, juga system dan prosedur rekrutmen anggota parlemen atau sistem dan prosedur pemilu".

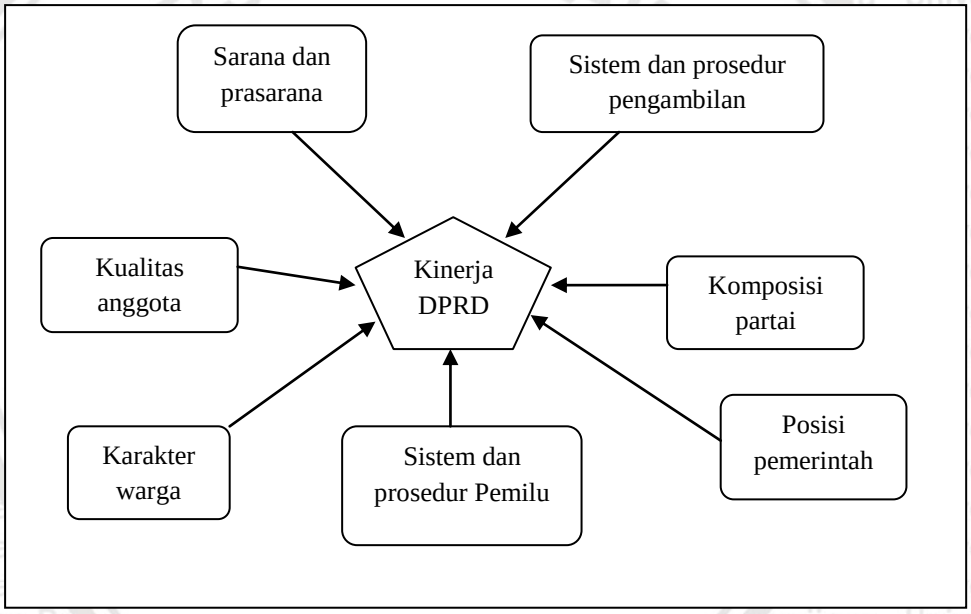
Di sisi lain tahapan dalam proses pengawasan seperti yang di kemukakan oleh Griffin (1997:607) yang mencakup 4 (Empat) tahapan dasar pengawasan yang meliputi *a) Establis standarts, b) Measurement performance, c) Compare performance agains standart dan d).Consider correction action* masih belum dilakukan secara sistematis dari semua agenda yang dilaksanakan pengawasan komisi yang terangkum dalam kegiatan rapat kerja, *public hearing* dan kunjungan kerja masing-masing komisi belum menjadi satu kegiatan yang utuh dari sebuah proses pengawasan.

Dari semua sinergi yang sudah menjadi target dalam proses pengawasan DPRD secara keseluruhan belum mampu mengaplikasikan manajemen yang maksimal, dimana semestinya dalam pengawasan ini terangkum dalam perencanaan orgnisasi, atau kita kenal dengan istilah POAC (Planning, Organizing, Actuating, Controling). Pengawasan ini atau controling lebih menekankan dalam proses pengoreksian terhadap jalannya suatu agenda yang

sudah di rencanakan. Koonzt (1994) seperti yang di kutip oleh Wasistiono dan Wiyoso (2009:143) Pengawasan di artikan "*Controlingin measurement and correction of performance in order to make sure that enterprisen objectives and paln divise to attain them are being accompalished*" yang terkoneksikan bahwa sebuah control ini berguna untuk mengukur efektivitas dari tindakan atas kinerja yang sudah berjalan dalam mencapai target sesuai sasaran.

Dalam memahami alur uraian di atas secara lebih jelas dapat diikuti melalui gambar dibawah ini:

Gambar 1.1. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kinerja DPRD



Catatan : Antar faktor pengaruh dapat pula terjadi relasi

Sumber: Modifikasi atas gambar Wibawa seperti yang dikutip Erwan dan Kumorotomo (2005 hal.4)

Di samping itu Sobari (2009 hal.3), dalam penelitiannya mengugkapkan, bahwa tiga fungsi utama yaitu pengawasan, penganggaran dan legislasi, dimana DPRD berkinerja buruk atau masih rendah. Fungsi pembuatan kebijakan penganggaran, dan pengawasan dinilai belum berpihak pada masyarakat. Hal ini terjadi karena cara berpikir anggota DPRD yang masih lebih dominan

menjadikan diri sebagai agen politik dari pada sebagai wakil rakyat dalam kaitan dengan ketiga fungsi utama DPRD tersebut, khusus mengenai fungsi pengawasan DPRD harus keluar dari mekanisme pengawasan konvensional dan perlu mengembangkan teknik-teknik pengawasan yang lebih obyektif (kredibel dan akuntabel). Dalam hal ini pengawasan tidak semata ditujukan pada kegiatan eksekutif, tetapi DPRD juga mengontrol kegiatan sektor swasta yang bisa berdampak pada kegiatan publik.

Kegagalan DPRD dalam menjalankan fungsi-fungsinya seperti yang dikemukakan di atas apabila dicermati secara mendalam, maka faktor penyebab lemahnya pengawasan menurut Utomo (2007 hal. 159) dan Wibawa (2005 hal. 3) dapat dikelompokkan dalam tiga bagian, yakni: *pertama*, kualitas personal anggota DPRD seperti sikap ingin tahu dan kemampuan memaknai aspirasi konstituen yang diwakilinya. Kondisi empiris memperlihatkan bahwa masih banyak anggota DPRD yang menjadikan diri sebagai agen politik dari partai politik tempat yang bersangkutan berasal dari kurang memperjuangkan kepentingan rakyat yang diwakili; *kedua,* dominasi kekuatan partai di DPRD. Fakta menunjukkan bahwa penyimpangan yang dilakukan pejabat pemerintah dalam pelayanan publik, namun kekuatan partai dalam DPRD memiliki ideologi yang sama dengan pejabat dimaksud mengakibatkan pengawasan tidak berjalan optimal; *dan ketiga,*mekanisme pengambilan keputusan untuk melaksanakan hak-hak DPRD sangat prosedural sebagaimana dimuat dalam tata tertib DPRD.

Berdasarkan pengelompokan faktor penyebab lemahnya fungsi pengawasan DPRD tersebut, terdapat dua faktor diantaranya yang masih perlu diuraikan lebih ekspilisit karena menurut penulis, dua faktor ini secara empiris amat berpotensi untuk memperlancar dan bahkan sebaliknya dapat

menghamnbat pelaksanaan fungsi pengawasan dengan kata lain pengawasan DPRD dapat dilaksanakan secara maksimal sangat ditentukan oleh kedua faktor ini yaitu (1) dominisai kekuatan partai di DPRD; dan (2) mekanisme pengambilan keputusan DPRD. Kedua faktor ini ditempatkan dalam kerangka kausalitas, yakni "oleh karena dominasi kekuatan partai dalam DPRD, maka mekanisme pengambilan keputusan menjadi tidak berjalan optimal". Begitupun logika dapat di ubah demikian, "mekanisme pengambilan keputusan DPRD dapat berjalan optimal sangat tergantung pada dominasi kekuatan partai dalam DPRD".

Fungsi Pengawasan adalah kewenangan dewan untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan peraturan lainnya, pengawasan pelaksanaan APBD, mengawasi kebijakan dan kinerja pemerintah daerah dalam pelaksanaan pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah. Adanya pelayananan publik yang berkualitas mempersyaratkan adanya kebijakan daerah yang progresif memihak masyarakat. Sebagai stakeholder utama dalam penyediaan pelayanan publik daerah, DPRD diharapkan mampu mendorong adanya peningkatan kualitas pelayanan publik. Sebagai pilar utama dalam Pemerintaran daerah, DPRD perlu lebih responsif dengan memperkuat fungsi pengawasan terhadap penyediaan pelayanan publik di daerah.

Pelayanan publik merupakan segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah, baik pemerintah pusat, pemerintah daerah, lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), maupun Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam bentuk barang dan jasa. Pelayanan ini diselenggarakan baik dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun sebagai pelaksanaan ketentuan perundang–undangan. Pelaksanaan pelayanan

publik merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan negara yang menjadi tanggungjawab Pemerintah (eksekutif) vide Pasal 4 UUD 1945.

Pelayanan publik merupakan mandat bagi Negara dalam memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Terdapat 3 (tiga) pertimbangan mengapa pelayanan publik harus diselenggarakan oleh Negara. Pertama, investasinya hanya bisa dilakukan atau diatur oleh Negara, seperti pembangunan infrastruktur transportasi, pemberian layanan administrasi negara, perizinan dan lain-lain. Kedua, sebagai kewajiban Negara karena posisi Negara sebagai penerima mandat. Dan ketiga, biaya pelayanan publik didanai dari uang masyarakat, baik melalui pajak maupun mandat masyarakat kepada negara untuk mengelola sumber kekayaan negara. Masyarakat selalu mengharapkan penyelenggaraan pelayanan publik yang baik dan berkeadilan serta produk dan jasa lainnya yang berkualitas. Hanya saja dalam prakteknya, harapan ini tidak selalu dapat dipenuhi oleh pemerintah, baik di pusat maupun di daerah. Hingga kini, masih banyak ditemukan kasus-kasus pelayanan publik yang jauh dari harapan masyarakat. Seperti dalam pelayanan kesehatan, masih terjadi warga yang meninggal hanya karena tidak mampu membayar retribusi rumah sakit yang besarannya hanya dua puluh ribu rupiah. Begitu pula di dalam pelayanan pendidikan, masih ditemukan anak-anak yang terpaksa tidak meneruskan sekolah karena orangtuanya tidak mampu membayar biaya sekolah, padahal cukup jelas amanah di dalam peraturan perundang-undangan bahwa pemerintah wajib membiayaipendidikan dasar 9 tahun (SD dan SMP). Dalam layanan administrasi kependudukan juga demikian. Pengurusan Akta Kelahiran, Kartu Keluarga, dan Kartu Tanda Penduduk masih dirasakan mahal dan prosesnya lama.

Situasi serupa yang di alami oleh DPRD Situbondo dalam menjalankan fungsi pengwasanya menyangkut pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat dinilai masih belum optimal, hal itu disebabkan dua hal yang menyebabkan hal ini; *pertama*, DPRD tidak menganggap penting untuk melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap pelayanan publik, dan *kedua* DPRD belum menguasai metode dan teknik untuk melakukan evaluasi. Kondisi demikian, praktis menyebabkan para penyedia layanan tidak mendapatkan input dan umpan balik untuk menilai apakah pelayanan publik yang dilaksanakan telah sesuai dengan standar pelayanan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan atau harapan masyarakat. Dalam penyelenggaran pelayanan publik, peran maksimal DPRD sebagai pilar utama dalam demokrasi menjadi sesuatu yang penting dan sangat strategis. DPRD perlu didorong agar lebih responsif terhadap peningkatan kualitas layanan publik, khususnya melalui fungsi pengawasannya.

Wujud nyata pelaksanaan pengawasan DPRD terhadap pelayanan publik di Kabupaten Situbondo salah satunya terlihat dari diadakannya audiensi antara DPRD Kabupaten Sitobondo dengan Asosiasi Pedagang Pasar Seluruh Indonesia (APPSI) Kabupaten Situbondo. Dimana APPSI Kabupaten Situbondo berpendapat bahwa adanya keluhan dari pedagang Pasar Tradisional yang ada di Pasar Panji Kecamatan Panji Kabupaten Situbondo sebagai akibat dari Relokasi (Pembangunan Pasar Panji). audiensi dilakukan antara Komisi II DPRD Dengan APPSI Kabupaten Situbondo terkait dengan tidak adanya tanggapan serius dari dari pihak DPKD Pemda Kabupaten Situbondo dan bahkan cenderung diabaikan. Untuk itu komisi II DPRD Kabupaten Situbondo sebagai

bagian pengawasan untuk pelayanan publik, bersedia untuk melakukan audiensi dan mendengar keluhan serta aspirasi masyarakat Kabupaten Situbondo.

Disamping itu pula lemahnya instrument pengawasan DPRD Kabupaten Situbondo. salah satunya bisa dilihat dari regulasi peraturan daerah yang dilahirkan sejak 2009 khususnya yang terkait dengan pelayanan publik. Regulasi Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 8 tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan pada RSUD dr. Abdoer Rahem ternyata masih banyak aduan-aduan dari masyarakat terhadap pelayanan kesehatan dan persoalan tersebut kurang di tindak lanjuti oleh DPRD Situbondo khususnya Komisi IV yang membidangi diantaranya pelayanan kesehatan.

Penelitian ini menjadi penting bagi DPRD sebagai acuan dalam meningkatkan kualitas fungsi pengawasan terhadap pelayanan publik di daerah, terutama di Kabupaten Situbondo yang juga dapat mengangkat citra DPRD di mata publik. Ada beberapa kasus maupun kondisi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, dimana DPRD bisa berperan besar untuk meningkatkan responsivitas pelayanan publik, melalui fungsi pengawasan yang efektif.

Adapun kondisi yang terjadi di lokasi penelitian (DPRD Kabupaten Situbondo) menunjukkan fenomena-fenomena sebagai berikut

Sebagai payung dalam penyelenggaraan publik di Kabupaten Situbondo, dikeluarkan surat Sekretaris Daerah Pemerintah Kabupaten Situbondo tanggal 22 Agustus 2010 Nomor 065 /1126 /431.001.3.3 /2010 tentang Permintaan Penyusunan Penetapan Standar Pelayanan Publik. Unit pelayanan yang mendapat pembinaan adalah RSUD dan PDAM, Pengaduan masyarakat atas pelayanan yang diberikan telah dikelola melalui suatu manajemen pengaduan,

mulai dari penerimaan pengaduan, penyaluran kepada unit pelayanan sampai dengan penyelesaiannya.

Dengan mengacu kepada fenomena-fenomena di atas mendorong penulis untuk mengkajinya lebih jauh melalui penelitian ini dengan judul "Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pengawasan Pelayanan Publik Di Kabupaten Situbondo (Studi pada DPRD Kabupaten Situbondo Propinsi Jawa Timur)".

1.2. Perumusan Masalah

Dengan bersandar pada uraian-uraian yang tersaji dalam latar belakang masalah di atas, maka terlihat bahwa yang menjadi masalah pokok dalam penelitian ini adalah "Fungsi DPRD dalam pengawasan pelayanan publik di Kabupaten Situbondo". Rumusan masalah teridentifikasi dalam beberapa pertanyaan berikut:

1) Bagaimanakah pelaksanaan Fungsi pengawasan DPRD di Kabupaten Situbondo?
2) Bagaimanakah pelaksanaan Fungsi DPRD terhadap pengawasan pelayanan publik di Kabupaten Situbondo?
3) Apa sajakah faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan fungsi DPRD terhadap pengawasan pelayanan publik di Kabupaten Situbondo?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mendiskripsikan, menganalisis, serta menginterpretasikan secara mendalam dan menyeluruh tentang:

1) Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD di Kabupaten Situbondo;

2) Pelaksanaan Fungsi DPRD terhadap Pengawasan Pelayanan Publik di Kabupaten Situbondo;
3) Faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan fungsi DPRD terhadap pengawasan pelayanan publik di Kabupaten Situbondo.

1.4. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi implikasi dan manfaat baik secara akademik maupun secara praktis. Implikasi dan manfaat yang dimaksud adalah:

1) Manfaat akademis, hasil penelitian ini dapat menjadi sumbangan pemikiran dalam pengembangan Ilmu Administrasi Publik khususnya menyangkut Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pengawasan pelayanan publik. Disamping itu hasil penelitian ini dapat menjadi informasi bagi peneliti lanjutan yang menaruh minat yang sama pada Fungsi DPRD dalam pengawasan pelayanan publik di masa-masa mendatang;
2) Manfaat praktis, hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan masukan berupa saran yang dapat menjadi rekomendasi untuk dipertimbangkan oleh DPRD Kabupaten Situbondo dalam melaksanakan Fungsi DPRD dalam pengawasan untuk menciptakan kualitas pelayanan publik oleh Pemerintah Daerah dapat lebih ditingkatkan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Penelitian Terdahulu

Penelitian tentang fungsi pengawasan DPRD telah banyak dilakukan oleh peneliti-peneliti sebelumnya, penelitian terdahulu yang relevan dengan fokus masalah yang diangkat dalam tesis ini dapat disajikan sebagaimana dibawah ini:

1. Ahmed (2001) mendeskripsikan dalam penelitiannya terhadap mekanisme pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Bangladesh yang menunjukkan, bahwa sejak restorasi system parlementer pada tahun 1991 terjadi perubahan secara signifikan, yakni system tersebut lebih representatif dalam komposisi partisan dan lebih besar ruang lingkup otoritas komite. Lebih dari itu, sistem ini menjadikan sikap pemerintah lebih bertanggungjawab dan mampu memperbaiki ketidakseimbangan antara eksekutif dan parlemen yang sebelumnya sulit dilakukan. Disamping itu hasil penelitian ini juga menunjukkan bahwa *set up* komite yang dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat sekarang berjalan jauh lebih baik dari pada sebelumnya pada hampir semua fungsinya, termasuk dalam pengawasan legislasi.
2. Munadi (2004), dengan hasil kesimpulan penelitiannya menunjukkan, bahwa fungsi kontrol DPRD belum optimal, disebabkan oleh (1) belum mantapnya koordinasi antara peralatan DPRD maupun antara DPRD dengan instansi pemerintah daerah terkait; (2) belum adanya *code of conduct* yang jelas sehingga menyebabkan kinerja yang negatif dan tidak terkendali; (3) luasnya bidang cakupan kontrol komisi A untuk menjangkaunya secara simultan dalam jangka waktu yang singkat.

3. Jensen (2004), mengulas beberapa situasi pengawasan terhadap birokrasi di 15 Negara Eropa. Jensen mengemukakan bahwa sebagian besar teori bagaimana mengontrol birokrasi diperoleh dari pengalaman orang Amerika dan telah teruji dengan data dari Amerika Serikat. Walau begitu, artikel ini tidak mengambil bukti dari Amerika Serikat, tetapi menggunakan bukti-bukti dari 15 anggota Uni Eropa untuk menjelaskan mekanisme *oversight* melalui upaya para legislator untuk mengontrol birokrasi.
4. Sismono (2006), mengkaji akuntabilitas DPRD masa orde baru dengan masa reformasi, yang menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan tentang pemerintah daerah dalam orde reformasi berdampak positif bagi DPRD dalam melaksanakan pengawasan terhadap eksekutif. Dengan demikian pengawasan DPRD pada orde reformasi berjalan lebih baik dibandingkan dengan masa orde baru.
5. Hopfl (2006), menyimpulkan dalam penelitiannya bahwa deferensiasi, standarisasi, desentrlisai, dan formalisasi yang merupakan karakteristik utama model Weber yang dijadikan sebagai pondasi untuk meningkatkan efisiensi pelayanan perlu pula didukung melalui upaya prediksi dan kuantifikasi atas pengawasan birokrasi.
6. Sobari (2009), dengan hasil penelitiannya yang menunjukkan, bahwa kinerja tiga fungsi utam DPRD yaitu fungsi pembuatan kebijakan, penganggaran, dan pengawasan dinilai belum berpihak pada masyarakat yang ditandai oleh praktek korupsi yang dilakukan anggota DPRD serta rendahnya kualitas perda yang dihasilkan.
7. Lewis (2009), dalam kesimpulan penelitiannya, mengemukakan bahwa pola rekrutmen (pengangkatan tenaga melalui penunjukkan) yang bersifat

petronase akan mempengauhi pengawasan sekaligus mempengaruhi pula kinerja penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh agensi-agensi cabang eksekutif. Pola demikian berakibat pada terciptanya sejumlah masalah administratif yang membuat agensi kurang kompeten, tidak responsif dan sulit untuk mengawasi.

8. Mallow dan Agarwai (2010), menyimpulkan dalam penelitiannya, bahwa pelayanan publik perlu dilakukan melalui suatu kontrak dengan organisai non-profit, karena orgnisasi non-profit memiliki iklim orientasi nilai dan etika pelayanan yang sama dengan pemerintah yaitu mengabdi untuk melayani. Dengan demikian penyelenggaraan pelayanan publik oleh organisai non-profit akan lebih mudah diawali baik oleh pemerintah sendiri maupun oleh lembaga wakil rakyat.

Gambaran tentang hasil penelitian terdahulu di atas dapat diperjelas melalui Tabel 2.1 dibawah ini:

Tabel 2.1. Hasil Penelitian Terdahulu Tentang Pengawasan DPR/DPRD

No	Peneliti dan Judul Penelitian	Fokus Penelitian	Metode Penelitian	Temuan/Hasil
1.	Ahmed, Nizam (2001) Parliamentary Committees and Parliamentary Government in Bangladesh	Perkembangan parlemen Bangladesh, perubahan sistem parlemen, kerang--ka kerja formal komite	*Explorative* (eksporasi)	Restorasi sistem parlementer pada 1991 berdampak pada perubahan sikap pemerintahan yang lebih bertanggung jawab dan mampu memperbaiki ketidakseimbangan hubungan antara eksekutif dan parlemen yang sebelumnya sulit dilakukan serta set up komite yang dilakukan dewan perwakilan rakyat sekarang berjalan lebih baik daripada sebelumnya pada hamper setiap fungsi, termasuk dalam

No	Peneliti dan Judul Penelitian	Fokus Penelitian	Metode Penelitian	Temuan/Hasil
				pengawasan legislasi.
2.	Munadi, Aspan (2004) Aplikasi Fungsi control Legislatif Terhadap Eksekutif Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Daerah, (Studi Pada Komisi A DPRD Kota Malang)	Rencana kegiatan kontrol, mekanisme pelaksanaan control, hasil control, serta factor perjuangan dan penghambat hasil control	Deskriptif – kualitatif	Luasnya bidang cakupan kontrol menyebabkan sulitnya Komisi A untuk menjangkau secara simultan
3.	Jensen Cristian B (2004), Inspecting the Inspectora: Overseeing Labor Ins[pectorates in Parliamentary Democracies	Mekanisme pengawasan (oversight) dalam demokrasi parlementer	*Explanatory* (menjelaskan)	Mekanisme *oversight* merupakan cara efektif yang digunakan para legislator untuk melakukan pengawasan terhadap birokrasi
4.	Sismono, Herman (2006), Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Studi Pada Perwakilan Rakyat Daerah Kota Metro Lampung)	Fungsi pengawasan DPRD dan factor pendukung serta penghambat fungsi pengawasan	Deskriptif-kualitatif	Pengawasan DPRD pada orde reformasi berjalan lebih baik dibandingkn dengan masa orde baru
5.	Hopfl, Harro M (2006) Post-bureacracy and Weber's "modern" bureaucrat	Perbedaan ide-ide birokrasi dan bentuk organisasi dan manajemenn mengidentifikasi perubahan fundamental tentang birokrasi	*Descriptive* (menggambarkan)	Karakter utama birokrasi adalah diferensiasi. Standarisasi, desentralisasi dan formulisasi. Namun untuk lebih mendukung usaha peningkatan efisiensi pelayanan harus diikuti dengan daya prediksi dan kuantifikasi atas pengawasan birokrasi.
6.	Sobari, Wawan (2009) Harapan Minimal Untuk Dewan	Efektifitas fungsi-fungsi DPRD	Deskriptif-kualitatif	Kinerja tiga fungsi utama (DPRD) yaitu fungsi pembuatan kebijakan, penganggaran, dan pengawasan belum berpihak pada masyarakat yang ditandai oleh praktik

No	Peneliti dan Judul Penelitian	Fokus Penelitian	Metode Penelitian	Temuan/Hasil
				korupsi yang dilakukan DPRD serta rendahnya kualitas perda yang dihasilkan.
7.	Leis, Dvid E (2009) Revisiting the Administrative Presidency: Policy, Patronage, and Agency Competency	Kebijakan dan petronase, kinerja agensi, pengawasan terhadap layanan sipil (agensi)	*Descriptive* (menggambarkan)	Pengangkatan pejabat dengan sistem petronase akan memperlemah pengawasan sekaligus mempengaruhi pula kinerja penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh agensi-agensi cabang eksekutif.
8.	Malloy, David Crusiie and James Agarwai (2010) Ethical Climate in Government and Nonprofit Sectors: Public Policy Implications For Service Delivery	Persepsi layanan publik antara pemerintah dan sector non-profit	Explanatory (menjelaskan)	Pelayanan public dilakukan melalui pihak ketiga teriutama organisasi non-profit akan menciptakan efisiensi bagi pemerintah dan lebih mempermudah pengawasan baik oleh pemerintah maupun wakil rakyat
9.	Dilen, Ananias Sili (2011), Pelaksanaan Hak-Hak Pengawasan DPRD Terhadap Pemerintah Daerah Dalam Pelayanan Publik	Mekanisme pengawasan, obyek pengawasan, materi pengawasan, serta faktor pendukung dan penghambat	Deskriptif-Kualitatif	Pelaksanaan pengawasan telah dilakukan secara optimal oleh komisi A DPRD kabupaten TTU baik pengawasan yang dilakukan sesuai agenda kerja DPRD maupun pengawasan yang dilakukan atas dasar pengaduan masyarakat terhadap pemerintah daerah dalam pelayanan publik.

Sumber: Data diolah 2012

Berdasarkan beberapa hasil penelitian terdahulu di atas terlihat, bahwa sisi pandang peneliti terhadap fungsi pengawasan DPRD dapat dipetakan, sebagai berikut: *Pertama,* **perubahan (restorasi) sistem** yang diterapkan dalam sebuah pemerintahan dalam suatu era tertentu berkontribusi pada penguatan kapasitas lembaga perwakilan rakyat dalam menjalankan fungsi pengawasan;

Kedua, mekanisme pengawasan, merupakan sebuah model dalam upaya menciptakan efisiensi dan efektivitas pengawasan lembaga perwakilan rakyat; *Ketiga,* kinerja pengawasan, ditentukan oleh standarisasi, desentralisasi dan formalisasi serta didukung pula dengan daya prediksi dan kuantifikasi pengawasan birokrasi untuk meningkatkan efisiensi pelayanan publik.

Berbeda dengan penelitian-penelitian yang telah dilakukan di atas, penelitian ini memfokuskan pada fungsi DPRD melalui pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap Pemerintah Daerah khusunya dalam pelayanan publik.

2.2. Kedudukan DPRD Dalam Bingkai Otonomi Daerah

Kedudukan DPRD menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menimbulkan keraguan banyak pihak tentang efektifitas pelaksanaan fungsi-fungsi DPRD. Hal ini, antara lain sebagaimana disinyalir oleh Utomo (2007 h. 161). Bahwa kedudukan, peran dan fungsi DPRD berdasar Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang tidak sekuat lagi sebagaimana Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, sehingga menumbuhkan suasana pemikiran adanya resentralisasi; bukankah hal ini menunjukkan keinginannya ditekankannya *the process of political interaction daripada practical administration* yang lebih mengarah kepada efisiensi dan efektivitas?

Keraguan tersebut cukup beralasan mengingat secara eksplisit tertuang dalam pasal 40 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (UU No 32/2004) yang menyatakan bahwa “DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah”. Kedudukan DPRD sebagaimana pasal ini menunjukkan bangunan yang sama dengan DPRD zaman orde baru (ORBA) yang menempatkan DPRD sebagai aparat pemerintah

daerah, sehingga dorongan masyarakat untuk membangun *check and balances* yang sama-sama kuat secara proporsional masih menjadi sebuah tanda tanya.

Situasi kehidupan demokrasi di daerah sedikit membaik ketika diberlakukan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah menampilkan sebuah perubahan radikal terkait peran, kedudukan, tugas dan fungsi DPRD. Soerbakti sebagaimana dikutip Widodo (2001 h. 88-90) mengalkulasikan peningkatan fungsi dan peran lembaga legislatif tercakup dalam 10 (sepuluh) hal, yakni:

1) DPRD bukan lagi bagian dari pemda melainkan telah terpisah dengan tugas dan kewenangan yang berbeda. DPRD menyelenggarakan tugas legislatif, sedangkan pemda dibawah kepala daerah menyelenggarakan tugas eksekutif.
2) Kalau dahulu DPRD mengajukan calon kepala daerah untuk dipilih satu diantaranya oleh pemerintah tanpa terkait pada hasil pemungutan suara oleh DPRD, kini setelah melakukan penjaringan bakal calon, DPRD I bekonsultasi dengan presiden untuk menetapkan para calon gubernur untuk kemudian dipilih dan ditetapkan satu di antaranya oleh DPRD dengan suara terbanyak sebagai gubernur, sedangkan bupati dan walikota dipilih dan ditetapkan oleh DPRD tanpa konsultasi dengan pemerintah pusat;
3) Jika pada masa lalu gubernur/bupati/walikota selaku wakil pusat di daerah mengawasi DPRD, maka kini hak DPRD-lah yang mengawasi gubernur/bupati/walikota dan berhak untuk meminta pertanggungjawaban kepada gubernur/bupati/walikota;
4) Kalau dahulu dibedakan antara hak DPRD dengan hak anggota DPRD, maka kini hak DPRD sekaligus merupakan hak anggota DPRD;
5) Pada masa lalu anggota DPRD ditentukan dan dikelola olh eksekutif, kini anggaran DPRD ditentukan dan dikelola sendiri oleh DPRD;
6) Bila pada masa lalu pejabat daerah, kepala dinas atau anggota masyarakat sering menolak panggilan DPRD atau mewakilkan kepada bawahan atau pihak lain, maka kini DPRD dapat mengenakan sanksi kepada seseorang yang menolak panggilan atas dasar pelecehan kehormatan DPRD (kewenangan *subpoena*);
7) Kalau pada masa lalu suatu DPRD tidak tahu menahu mengenai perjanjian internasional yang menyangkut mengenai eksploitasi sumber daya alam di daerahnya, maka kini DPRD diberi kewenangan memberi pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah;
8) Jika pada masa lalu hak penyelidikan DPRD tidak pernah digunakan karena UU yang dijanjikan mengatur penggunaannya tidak pernah

dibuat, maka kini penggunaan semua hak DPRD diatur sendiri oleh DPRD dalam peraturan tata tertibnya;

9) Kalau dulu DPRD hanya menampung dan menyampaikan tuntutan dari berbagai kelompok masyarakat kepada aparat eksekutif, kini DPRD mendapat tugas baru menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan tuntutan berbagai kelompok masyarakat;
10) Kalau dahulu hanya terdapat tiga fraksi partai dan satu fraksi ABRI, maka sesuai dengan UU Parpol dan UU Pemilu yang baru, di DPRD diperkirakan akan terdapat lebih dari lima fraksi partai politik dan satu FTNI/POLRI.

Menguatnya peran DPRD ini sebagai konsekuensi dari upaya menempatkan DPRD sebagai badan legislatif daerah. Namun menguatnya peran dan fungsi DPRD ini tidak berlangsung lama, karena munculnya berbagai macam koreksi bahwa menempatkan DPRD sebagai badan legislatif daerah adalah tidak taat asas, karena menurut Hoessein dan juga Atmosudirjo sebagaimana dalam Muluk (2009 hal. 204) “hanya DPR saja yang mempunyai fungsi legislatif dan menjadi bagian dari badan legislatif bersama presiden dalam tata hukum Indonesia. DPRD sebenarnya bagian dari badan eksekutif daerah yang memiliki fungsi pengaturan, penganggaran, dan pengawasan”. Dalam hal ini Muluk berpendapat, bahwa “untuk mengakomodasi persoalan tersebut, para pembuat UU 32 tahun 2004 menghilangkan penggunaan istilah badan eksekutif daerah bagi pemerintah daerah dan badan legislatif daerah bagi DPRD. Namun demikian istilah pemerintah daerah tetap menunjuk pada Kepala Daerah dan Perangkat Daerah”.

Bila ditela’ah secara lebih seksama, maka kedudukan DPRD menurut UU No 32/2004 memperlihatkan adanya *oligarchi* kekuasaan yang sangat dominan dan mengancam “keberadaan suara rakyat” di DPRD, yang dapat saja memasung tumbuh-tumbuhnya demokrasi. DPRD yang dijadikan sebagai wahana demokrasi, tetapi dalam menjalankan peran dan fungsinya bersifat tidak demokratis. Dapat dibayangkan apabila pimpinan DPRD (pimpinan DPRD

melalui rapat pimpinan dan rapat dewan) yang dominan dikuasai oleh lebih dari satu partai yang memiliki kepentingan yang sama? Tergantungnya pola kerja yang penuh intrik untuk mendapatkan keuntungan jangka pendek (politik dan ekonomi – kedudukan dan harta) dalam situasi sepeti ini memang rawan terjadi dan tidak tertutup kemungkinan berpeluang juga untuk terjadinya pengabaian *suara rakyat yang nota bene adalah suara Tuhan* itu sebagai konstituen yang diwakilinya.

Kondisi demikian menempatkan DPRD berada dalam posisi yang dilematis. Secara organisatoris DPRD sebagai salah satu institusi politik yang memiliki tugas dan fungsi yang harus dilaksanakan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, sedangkan pada sisi lain harus pula menjalankan fungsi sebagai lembaga representasi rakyat (menyerap dan menyalurkan aspirasi rakyat). Hal ini sebagaimana dikemukakan Utomo (2007 h 157), bahwa anggota DPRD selalu memiliki *dual role* (dua peran), pertama, sebagai pejabat politis yang mempunyai fungsi bagaimana memformulasikan kebijakan-kebijakan sesuai dengan fungsi, tugas - wewenang dan hak-hak yang diembannya *(macro formulation).* Dan yang kedua, sebagai representasi dari wakil rakyat yang mengemban aspirasi masyarakat *(community oriented).*

Dengan bersandar pada pemilihan peran DPRD oleh Utomo di atas, secara sederhana dapat dikatakan, bahwa pada poin pertama, anggota DPRD (pejabat politis) dalam menempatkan posisi sebagai bagian dari pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dan dalam sistem serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI); sedangkan pada poin kedua, anggota DPRD menjadi sampel (representasi/wakil) dari rakyat yang telah

memilih mereka konsekuensinya akan terjadi kontrapretasi dan atau pertanggung-gugatan antara anggota DPRD dengan rakyat yang telah memilih mereka. Dalam kerangka inilah peran DPRD diharapkan menguat terutama dalam melakukan *bargaining* dengan pemerintah daerah secara proporsional.

2.3 Pengertian Pemerintah Daerah

Demi menciptakan pemerintah yang baik, maka pemikiran untuk membagi kekuasaan dan penyerahan wewenang kepada daerah menjadi hal yang urgen. Menurut Dilen (2008 h. 71-72) dari sisi politk, desentralisasi kekuasaan kepada daerah didasarkan pada pluralisme daerah otonom dan pluralisme otonom daerah. Daerah otonom tidak lagi disusun secara bertingkat (Dati I, Dati II, dan Desa sebagai unit administrasi pemerintahan terendah), tetapi diganti dan diubah dengan Daerah Otonom Provinsi, Daerah Otonom Kabupaten/Kota dan Kesatuan Masyarakat Adat (Desa dan atau nama lain) sebagai daerah otonom asli untuk memelihara dan mempertahankan kearifan lokal. Desa dan atau nama lain ditempatkan statusnya sebagai kesatuan masyarakat adat yang berwenang mengurus rumah tangga sendiri. Desa dan kesatuan masyarakat adat lainnya diakui sebagai memiliki otonom asli, yaitu tugas dan wewenang yang lahir berdasarkan adat-istiadat, sejarah dan tradisi masyarakat tersebut. Kesatuan masyarakat adat bukan lagi unit administrasi pemerintahan yang terendah, tetapi dikembalikan sebagai *self-governing community*.

Dalam hal desentraliasasi ini terdapat variasi istilah yang digunakan untuk menggambarkan perbedaan tipe sebagaimana dikemukakan Kumar 92001 h.87) yaitu:

> *"A variety of terms is used to describe different types of decentralization, classified according to some or some combination of the foregoing criteria. The distinction between* ***devolutian,*** *which usually means the legal transfer of power and/or functions of whatever character they may be, to a locally elected political body, and* ***deconcentration,*** *which is the transfer of powers and or functions of whatever character they may be, by administrative to local representative of the central government, is very often made. A related term is* ***delegation,*** *which signifies transfer of power or functions to either local government or local representatives of the central fovernment which is undertaken by administrative means that is notirrevocable".* (suatu variasi istilah digunakan untuk menggambarkan perbedaan tipe desentraliasai, klasifikasi menurut beberapa atau kombinasi beberapa kriteria terlebih dahulu. Ada perbedaan antara *devolusi* yang biasanya memberi arti penyerahan wewenang dan/atau fungsi apa saja yang mungkin menjadi sifatnya, untuk dipilih badan politik setempat, dan *dekonsentrasi*, yang adalah memberi wewenang dan atau fungsi apa saja yang menjadi sifatnya, secara administratif untuk perwakilan lokal dari pemerintahan pusat, adalah sangat sering dibuat. Hubungan dengan suatu istilah yang lain adalah *delegasi*, yang secara signifikah memberi kewenangan dan atau fungsi pada pemerintah daerah yang lain atau perwakilan lokal dari pemerintah pusat yang berada dibawahnya secara administratif yang berarti bahwa tidak dapat ditarik kembali).

Dalam terminologi desentralisasi, menurut Muluk (2009 h.55) *devolution* merupakan arti sempit dari desentralisasi. Dengan mengutip Smith, Muluk menjelaskan bahwa ada dua hal yang dikandung konsep ini, yaitu, *pertama*, adanya subdivisi teritorial dari suatu negara yang mempunyai ukuran otonomi. Subdivisi teritori ini memiliki *self governing* melalui lembaga politik yang memiliki akar dalam wilayah sesuai dengan batas yurisdiksinya. Wilayah ini tidak di administrasikan oleh agen-agen pemerintahan diatasnya tetapi diatur oleh lembaga yang dibentuk secara politik di wilayah tersebut. *Kedua*, lembaga-lembaga tersebut akan direkrut secara demokratis. Berbagai keputusan akan diambil berdasarkan prosedur demokratis.

Dengan demikian apabila dilihat dari aspek kemanfaatannya, (Muluk, 2009 h 24) maka desentralisasi ini mendukung demokarasi pada dua tingkatan. Pertama, desentralisasi memberi kontribusi positif bagi perkembangan demokrasi

nasional karena *local government* itu mampu menjadi sarana bagi pendidikan politik rakyat, dan memberikan pelatihan bagi kepemimpinan politik, serta mendukung penciptaan stabilitas politik. Kedua, *local government* mampu memberikan manfaat bagi masyarakat setempat *(locality)*. Bahkan Hoessein dalam Muluk (2009 h.5) berpendapat bahwa *local government* dan *local autonomy* tidak dicerna sebagai daerah atau pemerintah daerah tetapi merupakan masyarakat setempat.

Local government ini lebih lanjut dijelaskan oleh Hoessein dalam Muluk (2009 h 57-58) merupakan sebuah konsep yang mengandung tiga arti, yaitu, **pertama,** *local government* berarti pemerintah lokal yang kerap kali dipertukarkan dengan *local authority* yang mengacu pada organ, yakni *council* dan *mayor* dimana rekrutmen pejabatnya didasarkan pada pemilihan. Dalam hal ini ada beberapa jenis seperti yang dikemukakan Ammons dan Glass, sebagai berikut: *strong mayor –council form, council – manager form, dan commossion form.* **Kedua**, *local government* mengacu pada pemerintahan lokal yang dilakukan oleh pemerintah lokal. Arti kedua ini lebih mengacu pada fungsi kewenangan pemerintah daerah yang lazim dikenal dua prinsip yang sering digunakan, yakni (a) *the ultra vires doctrine*, bahwa pemerintah daerah dapat bertindak pada hal-hal tertentu atau memberikan pelayanan tertentu saja. Fungsi atau urusan pemerintahan bagi pemerintah daerah dirinci sedangkan fungsi pemerintahan yang tersisa menjadi kompetensi pemerintah pusat; (b) *general competence* atau *open end arrangement* yang merupakan kebalikan dari prinsip *the ultra vires doctrine*. Prinsip ini mengintrodusir bahwa pemerintah daerah harus melakukan apa saja yang dipandang perlu dalam memenuhi kebutuhan daerahnya sebagaimana yang ditentukan oleh para pengambil keputusan di

daerah itu. Pemerintah pusat telah mempunyai urusan atau fungsi yang terinci, sementara sisanya merupakan fungsi atau urusan yang menjadi tanggungjawab pemerintah daerah.

Ketiga, *local government* bermakna daerah otonom. Pembentukan daerah otonom yang secara simultan merupakan kelahiran status otonomi berdasarkan atas aspirasi dan kondisi objektif dari masyarakat yang berada di wilayah tertentu sebagai bagian dari bangsa dan wilayah nasional. Masyarakat yang menuntut otonomi melalui desentralisasi menjelma menjadi daerah otonom sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Bertolak dari kedua paradigma yang ada, Terry (1995 h 52) menawarkan paradigma kontekstual, yakni mengaitkan otonomi dengan sistem politik yang berlaku sekaligus kebtuhan masyarakat di daerah. Nampaknya paradigma ini yang dianut di Indonesia, namun dengan pendekatan kewenangan *(authority approach)*.

Hal ini dapat dilihat dari makna otonomi sebagai kewenangan daerah (kabupaten/kota) untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi yang disuarakan oleh masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Deskripsi demikian adalah juga sebagaimana yang dikemukakan Hoessein dalam Muluk 92009 h 5) bahwa “dalam konsep otonomi terkandung kebebasan untuk berprakarsa untuk mengambil keputusan atas dasar aspirasi masyarakat yang memiliki status demikian tanpa kontrol langsung oleh Pemerintah Pusat”.

Dalam pemahaman demikian Muluk (2009 h 205) mengemukakan bahwa “organ pemerintah daerah kabupaten/kota ini berdiri sendiri dan terpisah dari

pemerintah daerah provinsi dan pemerintah pusat sebagai wujud dari prinsip otonomi nyata…Kini hubungan keduanya terpisah karena bersifat *independent* dan *coordinate*. Pola hubungan ini dilatari oleh prinsip otonomi yang luas dan nyata yang mengarah pada *local democracy model*".

Dengan demikian pejabat birokrasi baik yang dipilih maupun yang diangkat memiliki fungsi yang sama yaitu melakukan pelayanan publik. Menurut Setiono sebagaimana dikutip oleh Dilen (2008 h.9), pada umumnya para ahli dibidang pemerintahan berpendapat, bahwa birokrasi itu lahir dilandasi oleh dua alasan, yakni (1) sebagai alat kekuasaan; dan (2) sebagai kebutuhan masyarakat untuk dilayani. Pada alasan pertama, Dilen (2008 h.10) kemudian mengulas, bahwa secara implisit, penguasa yang kuat harus dilayani oleh para pembantu (aparat) yang cerdas dan dipercaya (loyal). Hal ini berarti birokrasi dibentuk sebagai alat bagi pengusaha untuk mengimplementasikan kekuasaan *(power)* dan kepentingan *(interest)* mereka dalam mengatur kehidupan negera. Sedangkan para alasan kedua diulas, bahwa birokrasi sebagai kebutuhan masyarakat untuk dilayani memiliki makna akan pemerintahan yang terbentuk berdasarkan hasil legitimasi masyarakat sendiri dimaksudkan agar melalui pemerintahan yang berkuasa, segala tujuan dan kepentingan mereka (masyarakat) dapat dilayani dengan baik. Dengan kata lain, birokrasi itu ada karena memang dibutuhkan oleh masyarakat untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang telah ditetapkan bersama (baik dalam bentuk perundang-undangan maupun dalam suatu dokumen rencana pembangunan).

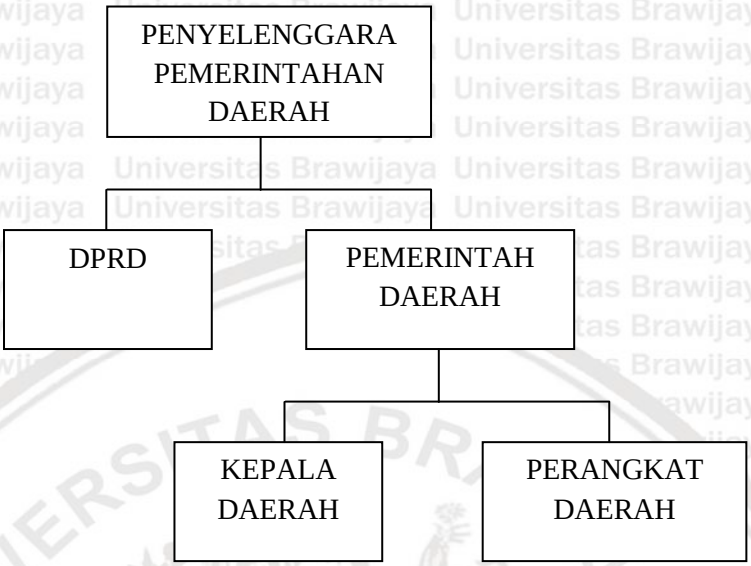
2.4. Hubungan DPRD dan Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Daerah

Hubungan antara DPRD dengan pemerintah daerah dalam otonomi daerah sebetulnya tidak sulit untuk dipahami, karena dengan memperhatikan fungsi-fungsi DPRD saja sudah ditemukan pola hubungan yang terbangun itu. Apalagi kalau dilihat dari sudut yang lebih politis dan ideologis, yakni DPRD sebagai representasi rakyat dan pemerintah daerah yang melaksanakan tugas pelayanan publik, maka hubungan antara kedua institusi ini menjadi sebuah keharusan dalam Negara demokrasi, disamping sebagai deskripsi akan sistem penyelenggaraan pemerintah daerah.

Apabila dilihat dari proses pembentukan pemerintahan, maka antara DPRD dengan Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) memiliki kedudukan yang seimbang karena menurut Muluk (2009 hal. 205) sama-sama dipilih *(selected)* secara langsung oleh masyarakat melalui pemilihan umum yang demokratis dan terbuka bagi partai politik, sedangkat perangkat daerah merupakan birokrasi daerah otonom yang proses pengisiannya atas dasar pengangkatan *(appointed)* dan tertutup bagi partai politik. Dalam hal perangkat daerah ini Muluk (2009 hal. 209) lebih lanjut menjelaskan, bahwa" perangkat daerah ini terdiri dari Sekretariat Daerah, Dinas Daerah dan lembaga teknis daerah lainnya sesuai kebutuhan daerah. Lembaga teknis ini bisa berupa badan, kantor, kecamatan, kelurahan, dan lain-lain sebagainya". Dengan demikian lebih lanjut Muluk (2009 h 206), berpendapat, bahwa "dengan adanya UU 23 tahun 2004 pendudukan kekuasaan bergeser kembali menjauh dari DPRD menuju keseimbangan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah".

Dalam memperjelas uraian di atas, maka dapat diikuti melalui Gambar 2.1 dibawah ini:

Gambar 2.1. Penyelenggara Pemerintahan Daerah Berdasarkan UU No 32 Tahun 2004



Sumber: Muluk (2009, hal: 207)

Dalam hubungan timbal balik ini pandangan lain juga dikemukakan oleh Stepan bagaimana dikutip Fuad (2000 h. 20), bahwa hubungan timbal balik antara kekuatan Negara dan masyarakat sipil, secara umum, terdapat tiga kemungkinan pula hubungan, yakni *pertama,* pola hubungan bercorak *zero sum.* Dalam pola ini kekuatan Negara berbanding terbalik dengan kekuatan masyarakat sipil. Meningkatnya kekuatan Negara akan diikuti dengan berkurangnya kekuatan masyarakat sipil, atau sebaliknya. Hubungan bisa terjadi dalam bentuk menguatnya kekuatan masyarakat sipil sementara kekuatan Negara menurun; *kedua,* pola hubungan yang bersifat *positive sum,* yaitu pola hubungan timbal balik yang memberikan peningkatan di antara keduanya; *ketiga,* pola hubungan yang berkarakter *negative sum*. Dalam pola hubungan masyarakat menurun atau pun menentukan struktur hubungan dalam masyarakat menurun, sementara kekuatan dalam masyarakat terpecah-pecah

dan mengimplikasikan lemahnya kemampuan masyarakat untuk melakukan *bargaining* mengahadapi Negara.

Menyimak pandangan demikian postur demokrasi sebagai sebuah rezim dapat ditempatkan dalam hubungan antara Negara dan masyarakat ini. Dalam ulasannya lebih lanjut terhadap pandangan di atas Fuad (2000 h 20) berpendapat, bahwa tatanan yang demoktaris sebenarnya menggambarkan adanya suatu bentuk hubungan yang memilik karakter *positive sum* antara Negara dengan masyarakat sipil. Artinya, kekuatan Negara dengan masyarakat sipil terjalin dalam keseimbangan, masing-masing memiliki bargaining position yang cukup kuat dan dapat "memaksa" Negara mempertimbangkannya dalam suatu proses politik. Suatu tatanan yang ditandai oleh menguatnya peranan masyarakat tanpa diikuti oleh menguatnya peran Negara tidak akan dapat berlangsung secara efektif dan hanya akan menimbulkan suatu bentuk tatanan yang anarkis, yang ditandai oleh *disorder* bahkan *disentrigasi*. Sementara pada kutub ekstrem yang lain, menguatnya Negara tanpa diimbangi oleh menguatnya peran masyarakat akan muncul bentuk-bentuk hubungan seperti otoritarian, diktator, tiran, dan semacamnya.

Gambaran di atas menunjukkan bahwa pendekatan acap terjadi bahkan terus berlangsung sampai saai ini berada dalam kerangka pola hubungan ini. Sebagai jawaban atas tuntutan reformasi yang dalam pemerintahan sebelumnya membuat posisi tawar wakil rakyat (DPR, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota) begitu lemah, maka kehadiran Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 merupakan kunci yang memberi penguatan posisi DPRD. Namun demikian ketika dikeluarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 sebagai penggantinya telah memunculkan

banyak reaksi, karena menempatkan kembali DPRD sebagai unsur pemerintah daerah – DPRD berada pada posisi *powerless* – tidak memiliki kekuatan *bargaining* terhadap pemerintah daerah.

Dinamika hubungan antara DPRD dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pembangunan, pemerintah dan pelayanan publik di daerah dikelompokkan oleh Amal seperti yang dikutip Widodo (2001 h. 108), terbagi dalam tiga pola hubungan yakni "dominasi eksekutif, dominasi Legislatif, dan hubungan yang seimbang" dan lebih lanjut dikatakannya dalam suatu sistem politik satu Negara ketiga pola hubungan tersebut tidak berjalan dengan tetap". Pola hubungan yang ideal antara Legislatif dan Eksekutif adalah terjadi adanya keseimbangan antara kedua lembaga tersebut, namun hal itu akan sangat bergantung pada sistem politik yang dibangun. Semakin demokratis sistem politik itu maka hubungan antara DPRD dan pemerintah daerah akan semakin seimbang. Sebaliknya semakin tidak demokratis sistem politik suatu Negara maka yang tercipta dua kemungkinan yaitu dominatif Eksekutif yang menciptakan rezim otoriter dan dominative Legislatif yang menciptakan anarki politik.

Dalam pola yang seimbang antara Legislatif (baca: DPRD) dan Eksekutif (baca: pemerintah daerah) itu pulalah hubungan yang hendak dibangun antara DPRD dan pemerintah daerah dalam melaksanakan demokrasi lokal. Dengan keseimbangan kekuasaan antara DPRD dan pemerintah daerah diharapkan mekanisme check and balances ditingkat lokal dapat direalisasikan dalam rangka memperjuangkan kepentingan rakyat sebagai pemilik kedaulatan tertinggi. Keseimbangan pola hubungan ini tercipta, prosesnya diawali dengan pemilihan pimpinan publik di daerah baik proses pemilihan kepala daerah maupun menyangkut peran keterwakilan rakyat di DPRD, yakni tuntutan akan sebuah

kapasitas DPRD yang mampu mengartikulasikan, mengagresikan serta memperjuangkan kepentingan rakyat.

Pola hubungan antara DPRD dengan pemerintah daerah menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 termuat secara jelas pembagian kekuasaan secara horizontal, DPRD berada pada kewenangan politik, misalnya melakukan pengawasan, mengajukan pernyataan pendapat memberi pertimbangan dan atau meminta keterangan kepada Kepala Daerah dan pemerintah daerah berada pada urusan-urusan yang bersifat administratif. Kedudukan DPRD dan pemerintah daerah berada dalam hubungan kemitraan – pola hubungan yang sejajar (pasal 15. 16, 17 UU No 32/2004) yang menekankan hubungan koordinatif serta kerjasama dan tidak dikenal pola hubungan atasan – bawahan (hubungan subordinatif).

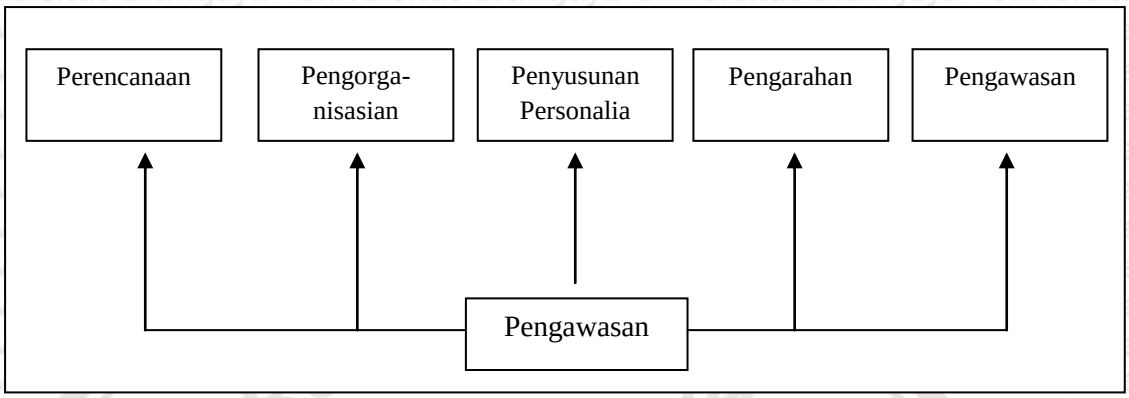
2.5. Pelaksanaan Pengawasan DPRD

2.5.1. Pengertian Pengawasan

Dalam kepustakaan organisasi dan manajemen terlihat bahwa pengawasan merupakan salah satu fungsi dari manajer atau administrator. Fungsi ini memegang peranan penting setelah rangkaian proses fungsi manajemen lain yang mengawalinya yakni perencanaan, pengorganisasian, penggerakkan atau motivasi. Fungsi-fungsi ini ditempatkan sebagai suatu rangkaian proses manajerial, oleh karena secara praktis semua fungsi ini berlangsung dari setiap rangkaian kegiatan manajerial, walaupun secara teoritikal fungsi-fungsi ini dibedakan demikian demi kepentingan analisis. Pandangan yang sama juga disampaikan oleh Handoko (2003 h. 360) dengan menyatakan bahwa fungsi pengawasan manajemen juga berhubungan erat

dengan fungsi-fungsi manajerial lainnya. Hal ini dapat ditunjukkan dalam Gambar dibawah ini:

Gambar 2.2. Hubungan antara Fungsi-fungsi Manajerial



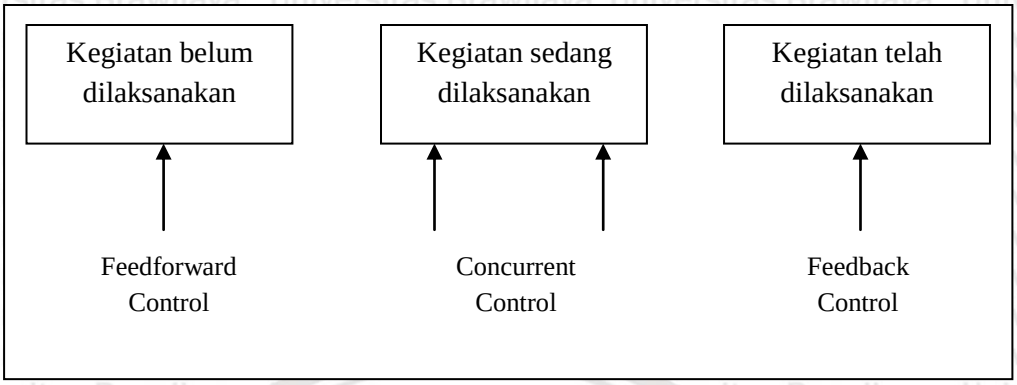
Sumber: Hani Handoko (2003, hal :360)

Harus diakui bahwa fungsi pengawasan merupakan fungsi terakhir yang ditempatkan oleh hampir setiap ahli dalam menggambarkan proses manajemen, tetapi tidak berarti bahwa pengawasan itu selalu dilakukan pada saat suatu kegiatan sudah berakhir (diselesaikan). Hal itu terjadi oleh karena pengawasan itu sendiri sebenarnya sudah berlangsung bersamaan dengan saat penyusunan rencana oleh perencana. Pada kenyataan dapat dilihat bahwa penyusunan dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah pada suatu daerah oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, katakanlah, tidak mungkin sekali dibuat langsung selesai. Perencanaan itu sendiri berlangsung dalam suatu kurun waktu yang menyita waktu dan tenaga. Ketika tim selesai membuat dokumen rancangan rencana, maka dokumen rancangan rencana itu terlebih dahulu diplenokan secara internal untuk mendapat masukan-masukan dari peserta yang sifatnya terbatas. Dengan mempertimbangkan masukan-masukan yang diperoleh dari hasil pleno terbatas tersebut selanjutnya digunakan untuk menyempurnakan dokumen rancangan rencana itu. Setelah dianggap mendekati

yang di idealkan, dokumen rancangan selanjutnya diseminarkan melalui suatu forum yang biasanya disebut forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah (MUSRENBANGDA) dengan mengundang berbagai unsur dalam masyarakat sebagai peserta dengan tujuan agar mereka dapat memberikan masukan yang lebih banyak lagi. Berdasarkan masukan dari forum inilah dokumen rancangan rancana mulai dilakukan finalisasinya. Dokumen tersebut dinyatakan betul-betul sudah final setelah disahkan baik melalui suatu peraturan daerah (PERDA) maupun melalui suatu Keputusan Bupati.

Ilustrasi diatas telah menunjukkan, bahwa masukan-masukan yang diberikan berupa kritik terhadap dokumen rancangan rencana yang telah dibuat dari berbagai pihak dalam forum merupakan suatu bentuk pengawasan yang dilakukan sebelum suatu rencana disahkan untuk melaksanakan. Dengan kata lain ilustrasi di atas mempertegas, bahwa masih dalam proses pembuatan rencana saja pengawasan sudah mulai berlangsung. Handoko (2003 hal. 361) berpendapat, bahwa ada tiga tipe pengawasan, yaitu (1) pengawasan pendahuluan *(freedforward control)* yang sering juga disebut dengan *steering controls*, yang dirancang untuk mengantisipasi masalah-masalah atau penyimpangan-penyimpangan dari standar atau tujuan dan memungkinkan koreksi dibuat sebelum suatu tahap kegiatan tertentu diselesaikan; (2) pengawasan yang dilakukan bersamaan dengan pelaksanaan kegiatan *(concurrent control)* – pengawasan "ya – tidak" atau sering disebut juga dengan *screening control* atau "berhenti – terus", (3) pengawasan umpan balik *(feedback control),* yang sering juga disebut sebagai *past action control*, pengawasan yang dilakukan setelah suatu kegiatan diselesaikan. Uraian di atas dapat diperjelas melalui Gambar dibawah ini:

Gambar 2.3. Tipe-tipe Pengawasan



Sumber: Hani Handoko (2003, h :362)

Terlepas dari pendapat yang mengemuka, tetapi secara konseptual, pengawasan itu didefinisikan sebagai suatu tindakan untuk melakukan pengendalian dengan cara memonitor, mengoreksi, dan menilai serta melakukan perbaikan atas suatu kegiatan agar prosesnya berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya. Bahkan dengan amat umum, Handoko (2003 h. 359) mengidentifikasikan pengawasan sebagai proses untuk menjamin, bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen tercapai.

Dalam konteks pemahaman yang lain Dimock & Dimock serta Koening sebagaimana yang dikutip oleh Tjokroamidjojo (1987 hal. 212-213) berpendapat, bahwa pengawasan sebagai bentuk dari partisipasi sekaligus pertanggungjawaban pemerintah dalam menjalankan tugas-tugasnya kepada publik. Hal ini dapat dilakukan melalui empat cara, yakni: *pertama,* terdapatnya sitem dalam pelaksanaan administrasi itu sendiri yang menyebabkan ia dapat membatasi diri dalam pelaksanaan kebijaksanaan politik yang telah ditentukan oleh kehendak politik bangsa dalam proses politik Negara tersebut; *kedua,* pengawasan serta hak-hak yang dipunyai oleh badan legislatif untuk mengusahakan pelaksanaan pemerintahan, sejalan atau sesuai dengan kehendak politik yang telah ditetapkan (dalam badan legislatif tersebut); *ketiga,* di

Negara-negara yang memberi kedudukan yang kuat, bebas dan cukup tinggi kepada kekuatan yudisial, maka kekuasaan ini juga mempunyai hak-hak pengawasan terhadap pelaksanaan pemerintahan; *keempat,* pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat sendiri melalui organisasi-organisasi masyarakat, kelompok kepentingan dan saluran-saluran lain yang dapat dilakukan dalam proses politik suatu Negara tertentu terhadap pemerintahan.

Berdasarkan keempat hal di atas terlihat bahwa untuk menciptakan sebuah pemerintahan yang mencerminkan adanya transparasi, keterbukaan, demokratis dan partisipatif, maka pengawasan harus lebih di optimalkan. Pengawasan ini tidak saja dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat dan badan-badan yudisial, tetapi juga oleh masyarakat luas dan pers, karena melalui pengawasan dari berbagai komponen bangsa, penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik secara administratif dapat dipertanggungjawabkan. Sistem administrasi yang mendorong pengawasan sebagai bentuk partisipasi dapat dijelaskan secara sederhana sebagai berikut:

1. Sistem, bertolak dari sistem inilah kebijakan politik dapat dibangun dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik dapat dikendalikan;
2. Otoritas pengawasan, secara politis dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat (DPR, DPD, DPRD Propinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota) dan secara hukum dilakukan oleh lembaga yudisial;
3. Masyarakat, melalui kelompok kepentingan, LSM, dan perguruan Tinggi;
4. Pengawasan sosial dilakukan oleh media massa, dan lain-lain.

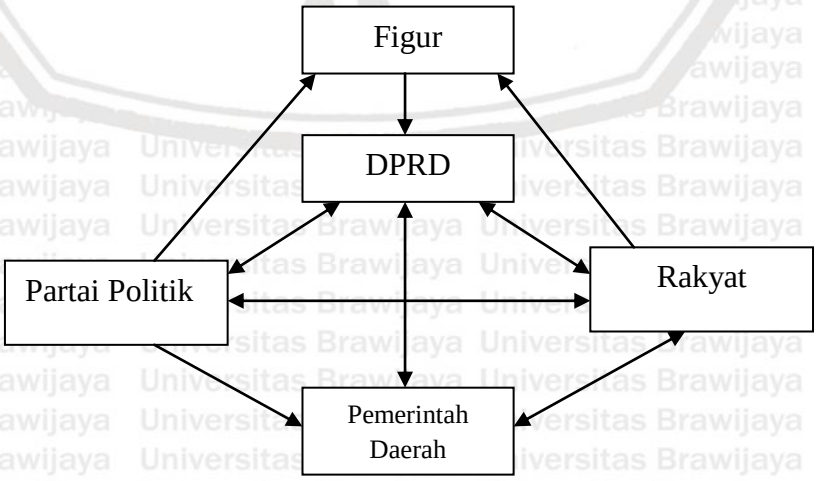
Pandangan di atas mencoba meletakkan pengawasan sebagai pertalian antara fungsi dan simbol partisipasi masyarakat dalam sebuah pemerintahan demokrasi yang tercermin dalam aktivitas DPRD.

Hasil penelitian ini bermuara pada suatu pemahaman bahwa lembaga politik (DPRD) adalah sah secara konstitusional dan anggota-anggota yang bekerja di dalam lembaga ini pun mendapat legitimasi rakyat melalui proses pemilihan umum. Dengan demikian relasi yang terbangun antara anggota DPRD dengan rakyat adalah bersifat politisi-ideologis. Pada tataran ini posisi anggota DPRD adalah sampel dan rakyat adalah populasinya.

Hal ini berarti pengawasan dipahami sebagai suatu pertanggungjawaban moral dan politik anggota DPRD terhadap publik yang menjadi konstituennya itu mengingat keberadaan anggota DPRD sebagai wakil rakyat setelah mendapat legitimasi oleh rakyat melalui pemilihan umum, walaupun secara prosedural proses pencalonannya dilakukan oleh partai politik.

Gambar 2.4 dibawah ini dapat membantu dalam memahami uraian sebagaimana dimaksud di atas.

Gambar 2.4. Penentuan Anggota DPRD dan Pengawasan



Gambar 2.4 di atas menunjukkan, bahwa pengawasan memang harus dijalankan yang tidak hanya memenuhi tuntutan konstitusi, tetapi lebih luas dari itu, yaitu sebagai salah satu bentuk pertanggungjawaban moral dan politik anggota DPRD terhadap rakyat yang diwakilinya.

2.5.2 Tujuan Pengawasan

Mencermati pengertian pengawasan sebagaimana di atas, terlihat bahwa pengawasan itu bertujuan bukan untuk mencari-cari kesalahan atau berusaha untuk menjatuhkan nama baik dan merusak reputasi seseorang atau sekelompok orang tetapi pengawasan itu memang menjadi suatu tuntutan dalam organisasi agar kesehatan organisasi dapat terjaga dengan baik. Menurut Dilen (2009 h.69), dalam perkembangan global, kesehatan organisasi ditentukan oleh tingkat tatalaksana organisasi yang mencakup **4 K** dengan uraian sebagai berikut:

1) Konsensus, kebijakan yang diselenggarakan merupakan hasil dari kesepakatan bersama. Model konsensus ini mensyaratkan agar kesepakatan yang diperoleh tidak melalui cara perwakilan tetapi keterlibatan secara langsung *(involvement)* seluruh lapisan anggota organisasi dalam setiap proses organisasi. Dalam kaitan dengan itu akses terhadap kebebasan mengemukakan pikiran dan pendapat sangat terpelihara.
2) Kesetaraan, menghasilkan dan melaksanakan suatu kebijakan dengan memperhatikan aspek keadilan sosial dan menempatkan keterwakilan kelompok yang seimbang dalam posisi-posisi strategis organisasi – mendorong nilai *alternative* dan menghindari praktek diskriminasi dalam organisasi. Kesetaraan ini tidak hanya dipahami dalam hal pembagian peran (termasuk kaderisasi), tetapi juga dipahami dalam konteks memperoleh kesempatan yang sama dan mendapat perlakuan yang sama.

3) Kreatif, banyak soal yang selalu bergerak mengitari aktifitas organisasi sebagai suatu keseluruhan proses. Dari sekian soal, ada diantaranya pasti dapat diatasi dengan pedoman standar organisasi, tetapi ada soal juga yang belum tercakup dalam pedoman standar tersebut. Oleh karena itu sikap yang diharapkan dalam menyiasati keadaan ini adalah memanfaatkan segala sumberdaya organisasi yang terbatas secara kreatif, disamping daya inovasi yang mampu menemukan metode-metode alternatif, sehingga lebih mengingatkan produktifitas organisasi. Sebenarnya tatalaksana ini didalamnya tercermin adanya akses untuk berekspresi bagi anggota organisasi dalam kadar kemampuannya masing-masing.

4) Konsistensi, dalam menyuburkan komitmen yang sudah terbangun, begitu juga berbagai standar nilai dan prosedur yang telah disepakati bersama (dalam setiap SOP) menuntut ketegasan pimpinan untuk menegakkan secara konsisten. Dalam audit organisasi akan ditelusuri melalui instrumen verifikasi untuk memantau tingkat konsistensi setiap pelaksanaan kegiatan organisasi.

Dalam pandangan di atas, sebenarnya dapat dilihat adanya usaha bahwa 4K meghendaki sebuah keseriusan organisasi dalam menerapkannya. Demi menjamin agar penerapannya dilakukan sesuai harapan, maka diperlukan sebuah sentuhan pengawasan, karena pengawasan bertujuan untuk:

a. Memonitor suatu kegiatan yang daripadanya dapat lebih dini menemukan tindakan-tindakan yang menyimpang dari rencana/keputusan yang sudah ditetapkan;
b. Menilai suatu kegiatan dan memutuskan untuk tetap diteruskan atau dihentikan mengenai suatu kegiatan dimaksud;

c. Melakukan tindakan korektif dan merekomendasikan perbaikan terhadap pelaksanaan suatu kegiatan.

2.5.3. Macam dan Sifat Pengawasan

2.5.3. a. Macam Pengawasan

Berdasarkan macamnya, pengawasan itu sangat luas di dalam administrasi pemerintahan, sehingga menurut Nawawi (1995 h.24) perlu dibedakan, yakni:

a. Pengawasan fungsional, yang dilakukan oleh aparatur yang ditugaskan melaksanakan pengawasan seperti BPKP, Irjenbang, Irjen Departemen dan aparat pengawasan fungsional lainnya di Lembaga Pemerintahan Non Departemen atau instansi pemerintah lainnya.
b. Pengawasan politik, yang dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
c. Pengawasan yang dilakukan oleh BPK sebagai pengawasan eksternal eksekutif;
d. Pengawasan sosial yang dilakukan oleh media massa, ormas-ormas, individu dan anggota masyarakat pada umumnya;
e. Pengawasan melekat, yakni pengawasan yang dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya.

Dengan mengacu kepada macamnya pengawasan sebagaimana dikemukakan oleh Nawawi demikian, dan dengan memperhatikan pokok masalah delam penelitian ini, maka pengawasan yang disajikan adalah pengawasan politik, yaitu pengawasan DPRD terhadap birokrasi publik dalam pelayanan publik di Kabupaten Situbondo.

2.5.3.b. Sifat Pengawasan

Pengawasan umumnya memiliki dua sifat utama. Sifat ini terekspresi dengan sendirinya ketika pemegang otoritas melaksanakan fungsi pengawasan. Dalam hal ini yang dimaksud adalah sifat kepemimpinan amat memberi pengaruh terhadap sifat pengawasan itu; ada pemimpin organisasi yang selalu waspada akan segala pemanfaatan sumber daya organisasi yang tidak terkendali (pemborosan), sehingga membutuhkan pengawasan lebih dini; atau ada juga pemimpin yang melihat, bahwa muatan perencanaan amat bagus dan terdeskripsi secara sistematis berbagai item programnya, sehingga demi terjaminnya konsistensi dalam pelaksanaan rencana itu, maka harus dilakukan pengawasan pada saat rencana itu sedang dilaksanakan; dan ada juga pemimpin yang lain, yang memiliki kecenderungan melakukan pengawasan disaat kegiatan sudah berakhir.

Sebenarnya yang ingin ditekankan pada bagian ini adalah sifat pengawasan itu merupakan ekspresi dari performan pemimpin dalam menjalankan fungsi pengawasan. Muchsan dalam Estiningasih sebagaimana dikutip oleh Sismono (2006 h.18), menyatakan bahwa sifat pengawasan itu terbagi atas dua, yaitu pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan preventif merupakan suatu tindakan yang dilakukan dengan tujuan untuk mencegah terjadinya tindakan-tindakan *mall-administrasi* dan tindakan negatif lain yang dapat mengganggu proses pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

Tugas utama dari sebuah pemerintahan adalah melakukan pelayanan publik *(public service)*. Dengan demikian aparat pemerintah dituntut untuk melakukan pelayanan dengan berasaskan keadilan dan kesetaraan kepada

setiap warga Negara *(citizen)*. Keadilan berarti sebuah pelayanan yang dikehendaki berjalan tanpa memeperhatikan status dan kedudukan dari yang dilayani, sedangkan kesetaraan berarti sebuah pelayanan yang dilakukan setara dengan peran dan tugasnya sebagai warga Negara. Bila kedua asas ini diterapkan secara tidak seimbang dalam penyelenggaraan pemerintahan demikian diindentikkan sebagai pemerintahan yang tidak bersih. Dengan demikian melalui interaksi aparat ini secara lebih dini dapat diketahui performan pelayanannya.

Di samping itu sifat pengawasan yang lain adalah pengawasan represif. Pengawasan ini cenderung bersifat "mengobati" penyimpangan yang sudah terjadi. Tindakan "mengobati" ini dilihat dari koridor sistem yang mengatur tingkah laku dan perbuatan dalam suatu organisasi selalu mengarah kepada dua hal, yakni, *pertama*, penghargaan *(reward)* yang diberikan bagi mereka yang berprestasi dan memiliki reputasi baik dalam menjalankan tugas-tugas yang diembannya; *kedua*, sanksi atau hukuman *(punishment)* yang diganjarkan pada mereka yang telah melakukan kelalaian dan atau penyimpangan yang mengakibatkan organisasi mengalami kerugian (tujuan tidak tercapai secara maksimal). Tentunya upaya "mengobati" ini dalam pemahaman kedua dari uraian di atas. Secara singkat dapat dikatakan, bahwa pengawasan represif itu adalah usaha memberikan sanksi atau hukuman kepada mereka (aparat) yang melakukan penyelewengan dan penyimpangan tugas-tugas organisasi, sehingga tujuan organisasi tidak tercapai secara maksimal. Sanksi atau hukuman ini bertujuan untuk mengubah prilaku yang kurang baik dari aparat menjadi sadar dan insaf akan kesalahannya, sehingga daripadanya diharapkan pebuatan yang

sama (penyimpangan dan penyelewengan) tidak akan terulang pada masa-masa yang akan datang.

2.5.4 Kedudukan, Tugas, Fungsi dan Wewenang DPRD di Indonesia

2.5.4.1 Kedudukan, Tugas dan Fungsi DPRD

Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berdasarkan UU No. 32 tahun 2004 mengalami peningkatan posisi yang strategis sebagai lembaga penampung, penyalur sekaligus representasi aspirasi masyarakat di daerah. Sedangkan dalam kedudukan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di daerah dapat ditemukan dalam pasal 342 Undang Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD yang menyebutkan bahwa: "DPRD kabupaten/Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten dan Kota. Masuknya DPRD dalam komposisi penyelenggara pemerintahan di daerah memberikan penjelasan bahwa dikotomi yang mengarah oposisi peran antara kepala daerah dan DPRD mulai dihindari.

Sedangkan dari segi Tugas dan fungsi, DPRD sejalan dengan tugas DPR di Pemerintah pusat dalam era sekarang dianugrahi fungsi, tugas serta kewenangan yang penting dalam penyusunan peraturan bagi pelaksanaan dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Lebih lanjut, revitalisasi peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat dicermati dari UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mendapatkan kewenangan membuat Peraturan Daerah (Perda), Penyusunan anggaran dan pengawasan sebagaimana yang diamanahkan dalam Pasal 41: "DPRD Kabupaten/ Kota mempunyai fungsi: a). Legislasi, b). Anggaran, dan c). Pengawasan".

2.5.4.2 Kewenangan DPRD

Kewenangan DPRD Berdasarkan UU Pasal 343 ayat 1 UU Nomor 27 Tahun 2009 (UU Susduk) menyatakan, DPRD Kabupaten dan Kota memunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Ayat 2 menjelaskan, ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di kabupaten/kota. Berbicara tugas dan fungsi DPRD berarti membahas tentang apa yang hendak diimplementasikan DPRD dalam upaya mencapai tujuanya untuk memberikan pelayanan publik.

Pasal 344 ayat 1 UU No 27 Tahun 2009 menyatakan, tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota adalah, Membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota, Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pndapatan dan belanja daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota. Selain itu, melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota, mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian bupati/walikota dan/atau wakil bupati/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian.

Tugas lainnya, memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil bupati/wakil walikota, memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah, memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota. DPRD juga memunyai tugas, meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kot,

memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah, mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan serta melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian Hak DPRD Kabupaten/Kota diatur dalam pasal 349 ayat (1) UU No 27 Tahun 2009 DPRD kabupaten/kota yakni, Interpelasi, Angket dan Menyatakan pendapat. Pasal 350 UU No 27 Tahun 2009 menyatakan, Anggota DPRD kabupaten/kota memunyai hak, Mengajukan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota, mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, memilih dan dipilih, membela diri, imunitas, mengikuti orientasi dan pendalaman tugas, Protokoler serta keuangan dan administratif.

Dalam Pasal 351 UU No 27 Tahun 2009 menyatakan, anggota DPRD kabupaten/kota memunyai kewajiban memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD 1945 dan menaati peraturan perundangundangan. Tugas lainnya, mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan, memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat, menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, menaati tata tertib dan kode etik, menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota, menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala, menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat dan

memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

Melihat besarnya tanggung jawab dan peran DPRD tentunya harus bersinergi dengan peran pemerintah daerah dalam mengolah semua sumber daya daerah untuk kemakmuran rakyat dan pembangunan fisik daerah. Pencitraan suatu daerah yang bernilai positif tidak akan mudah tercapai tanpa dibarengi dengan suatu konsep pembangunan dan pemerintahan yang kuat oleh karena didukung oleh peran Lembaga DPRD.

2.5.5 Konsep Dasar Pengawasan

Pengawasan menjadi bagian yang penting dalam sebuah organisasi baik swasta maupun publik. Pengawasan merupakan kegiatan-kegiatan dimana suatu sistem terselenggarakan dalam kerangka norma-norma yang ditetapkan atau dalam keadaan keseimbangan bahwa pengawasan memberikan gambaran mengenai hal-hal yang dapat diterima, dipercaya atau mungkin dipaksakan, dan batas pengawasan (*control limit)* merupakan tingkat nilai atas atau bawah suatu sistem dapat menerima sebagai batas toleransi dan tetap memberikan hasil yang cukup memuaskan.

Hal tersebut sejalan dengan definisi pengawasan sebagaimana di rumuskan oleh Stoner dan Freeman (1989:556) yang menyebut bahwa : ”*controlling is process of assuaring that actual activities conform to planed activities”*. Sedangkan menurut Koonzt (1994) sebagaimana dikutip oleh Wasistiono dan Wiyoso (2009:143) pengawasan diartikan sebagai: “*controlling is measurement and correction of performance in order to make sure that enterprisen objectives and plans devise to attain them are being accompalished*”. (pengawasan adalah untuk melakukan pengukuran dan tindakan atas kinerja

yang berguna untuk meyakinkan organisasi secara obyektif dan merencanakan suatu cara dalam mencapai tujuan organisasi).

Lebih lanjut Griffin (1997:607) menjelaskan bahwa pengawasan memiliki 4 (empat) tahapan dasar yang meliputi :

1. *Establish standards*
2. *Measurement performance*
3. *Compare performance agains standars*
4. *Consider correction action*

Penyelenggaraan pemerintahan di indonesia secara garis besar konsep pengawasan dikategorikan dalam 2 (dua) ruang lingkup pengawasan. Pertama; Pengawasan internal. Pengawasan internal yang terdiri dari a).pengawasan melekat dan b).pengawasan fungsional. Kedua; Pengawasan eksternal.

Pengawasan internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh baik atasan langsung dan aparat pengawas fungsional yang berasal dari lingkungan internal organisasi pemerintah, atau juga yang dikenal sebagai APIP (Aparat Pengawas Internal Pemerintah). APIP terdiri dari BPKP (Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan), Inspektorat Jendral Departemen (Irjen) atau Unit Pengawas Lembaga Non Departemen, Inspektorat Wilayah (Itwil), serta Satuan Pengawas Intern (SPI).

Pengawasan melekat adalah pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan atau atasan langsung suatu organisasi terhadap kinerja bawahan dengan tujuan untuk mengetahui atau menilai apakah kerja yang ditetapkan telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan pengawasan fungsional adalah pengawasan internal yang dilakukan oleh aparat fungsional baik yang berasal dari lingkungan internal depertemen,

lembaga negara atau BUMN termasuk pengawasan dari lembaga khusus pengawasan.

Dalam pengertian yang sederhana, pengawasan bermakna proses pengukuran kinerja dan pengambilan tindakan untuk menjamin agar hasil (*output and outcomes*) sesuai dengan yang diinginkan serta menjamin segala sesuatu berjalan sebagaimana mestinya sesuai dengan standar yang diterapkan (*on the right track*).

Dalam naskah akademik rancangan Undang-undang tentang Pelayanan Publik yang disusun MP3, setidaknya terdapat tiga hal penting untuk setiap sektor layanan yang menunjukkan bahwa layanan publik adil dan berkualitas harus dicapai yakni:

1. Penerima layanan (*customer*)

   Layanan publik yang adil dan berkualitas tentu merupakan dambaan masyarakat, sebab selain harus memenuhi standar minimum sebagaimana telah dirumuskan oleh penyelenggara, juga tidak bertentangan dengan kontrak layanan yang merupakan hukum bagi pemberi dan penerima layanan. Selain itu, pelayanan publik juga harus adil dalam arti pelayanan publik agar ia tidak hanya melayani orang yang "mampu membayar" saja, tetapi juga melayani orang yang "tidak mampu membayar" dan kurang beruntung (dalam hal ini dikategorikan dalam kelompok khusus). Sebab, pada prinsipnya layanan publik terutama yang berkaitan dengan hak-hak dasar, merupakan hak publik di satu sisi dan kewajiban negara di sisi lain.

2. Penyedia layanan (*provider*)

Layanan publik yang diberikan secara adil dan berkualitas mestinya menjadi fokus utama para penyedia layanan. Layanan yang prima tersebut tentu saja akan menaikkan citra dan kapabilitasnya sebagai penyedia layanan. Bagi penyelenggara layanan, salah satu faktor penting dalam penilaian kinerja setiap unit layanan adalah kepuasan pelanggan atau warga penerima layanan. Kepuasan merupakan wujud dari keberhasilan pemberi layanan.

3. Warga masyarakat (*umum*)

Prinsip dari layanan atas hak-hak dasar masyarakat menjadi kewajiban bagi negara, maka semua orang tanpa kecuali, berhak mendapatkan layanan tersebut. Hal ini, tentu akan mengurangi kesenjangan sosial dan akan meningkatkan taraf hidup masyarakat. Layanan yang adil, memberi kesempatan setiap orang atau warga negara untuk menikmati jenis layanan yang terbaik untuk perbaikan kehidupannya. Sehingga, apabila masyarakat telah mampu mendapatkan apa yang menjadi kebutuhannya maka secara tidak langsung akan memberi kesempatan dalam peningkatan taraf hidupnya di masa depan.

Otonomi daerah yang mendapatkan payung hukum pada UU No. 32 tahun 2004 dan UU No. 33 tahun 2004 sebenarnya sudah memberi acuan kepada pemerintah untuk meningkatkan layanan publik secara efektif dan efisien, khususnya dalam mengelola sumber daya daerah. Pedoman ini terutama terkait dengan bentuk keterlibatan masyarakat dan DPRD dalam meningkatkan layanan publik.

Pengawasan DPRD terhadap layanan publik menjadi penting untuk memastikan bahwa layanan publik yang dijalankan negara, termasuk sektor

swasta, telah cukup berkualitas sesuai standar layanan yang ditetapkan. Dalam menjalankan fungsi pengawasan tersebut, DPRD sesunggunya dapat menggunakan hasil penelitian atau pendapat dari lembaga lain yang memiliki *concern* terhadap pelayanan publik. Selain itu DPRD juga dapat membangun kerjasama kemitraan dengan lembaga non-pemerintah, sekaligus untuk menjaga objektivitas penilaian dan pendapat DPRD dalam menilai pelaksanaan pelayanan publik.

Pengawasan oleh DPRD terhadap pelayanan publik mempunyai peran yang sangat strategis yaitu:

a. Memastikan bahwa segala sesuatunya dengan mandat, visi, misi, tujuan dan target-target lembaga/instansi
b. Mengetahui tingkat akuntabilitas kinerja tiap instansi yang dapat dijadikan parameter penilaian keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dalam rencana strategis organisasi dan memberikan dampak pelayanan yang baik kepada pubik
c. Memastikan sistem penggunaan dana pembangunan sesuai dengan etika dan aturan hukum yang memenuhi rasa keadilan publik, sehingga prinsip akuntabilitas terpenuhi
d. Memberikan informasi tentang dampak dari program atau intervensi yang perlu dilakukan sehingga pengambil keputusan dapat belajar tentang bagaimana menciptakan program pelayanan publik yang efektif sehingga lebih memuaskan bagi masyarakat

Dari sisi subjek, pengawasan dibedakan atas pengawasan fungsional dan pengawasan legislatif.

1. Pengawasan fungsional, yaitu pengawasan yang dilakukan secara fungsional oleh aparat pengawasan fungsional pemerintah, seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Inspektur Jenderal Departemen/Lembaga Negara, Badan Pengawasan Daerah (Bawasda) pemerintah provinsi, Kabupaten/kota serta Satuan Pengawas Intern (SPI) BUMN/BUMD
2. Pengawasan Legislatif adalah pengawasan yang dilaksanakan oleh lembaga legislatif (DPRD). Hal ini termaktub secara tegas dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR RI), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) maupun dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pengawasan legislatif dilakukan melalui dengan pendapat, kunjungan kerja dan pembentukan panitia khusus (Pansus) atau panitia kerja (Panja). Dan bukan tidak mungkin, bila dianggap penting, DPRD dalam melakukan pengawasan bisa mengambil tindakan politik berupa pemanggilan kepada Kepala Daerah, Hak Interplasi dan Hak Angket. Dengan demikian, DPRD dalam menjalankan fungsinya dapat menempatkan diri sebagai *publik service watch.* Dalam penyelenggaraan pendidikan gratis misalnya, DPRD harus melakukan pengawasan jika pemerintah daerah atau SKPD membuat aturan yang melarang sekolah melakukan pungutan tapi tidak mengalokasikan anggaran untuk pendidikan yang mencukupi di dalam APBD.

2.5.6 Ruang Lingkup Pengawasan DPRD

Sesuai dengan tugas dan wewenangnya, DPRD memiliki kewenangan melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaa Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama Internasional didaerah. Bukan hanya itu, sebagai bagian dari pemerintahan daerah, DPRD sesungguhnya juga bertanggung jawab melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik. Sejauh mana DPRD dapat memastikan bahwa kualitas pelayanan dari masing-masing lembaga layanan sesuai standart baku yang sudah berlaku, baik yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah, surat keputusan kepala daerah, pengaturan kepala daerah atau peraturan perundang-undangan lainnya.

Meski demikian, batasan kewenangan pengawasan DPRD selama ini mengundang banyak perdebatan termasuk di internal DPRD sendiri. Ada yang berpendapat bahwa kewenangan DPRD dalam pengawasan hanya sebatas kebijakan dan bersifat makruh strategik sebagai mana diatur dalam PP 79 tahun 2005 tentang Pedoman Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Kekuasaan menjalankan pemerintahan yang dimiliki oleh Eksekutif dalam konteks pemisahan ataupun pembagian kekuasaan membutuhkan pengawasan. Pengawasan merupakan merupakan implementasi dari mekanisme *Check and Balance* antara lembaga negara agar kekuasaan yang dimilikinya tidak digunakan secara tirani dan sewenang-wenang. Fungsi pengawasan (*control*) yang di lakukan legislatif terhadap eksekutif menurut Jimly Assidiqi (2006:43-44) mencakup kegiatan: a).pengawasan atas penentuan kebijakan (*control of policy making*), b). Pengawasan atas pelaksanaan Kebijakan (*control*

of policy executing), c). Pengawasan atas penganggaran dan Belanja Negara (*control of budgetting*), d). Pengawasan atas pelaksanaan dan penganggaran belanja negara (*control of budget implementation*), e). Pengawasan atas Kinerja pemerintahan (*control of government performances*), dan f). Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik (*control of political appointment of public officials*).

Pelaksanaan pengawasan , menurut Schermerhorn (2001), dapat dibagi dalam 4 jenis: a). Pengawasan *feedforward* (pengawasan umpan di depan). Pengawasan ini dilakukan sebelum aktivitas dimulai yang bertujuan untuk menjamin kejelasan sasaran; tersedianya arahan yang memadai; ketersediaan sumber daya yang dibutuhkan. Dan memfokuskan pada kualitas sumber daya. b). Pengawasan *concurrent* (pengawasan bersamaan). Pengawasa ini memfokuskan pada apa yang tejadi selama proses berjalan yang bertujuan untuk memonitor aktivitas yang sedang berjalan untuk menjamin segala sesuatu sesuai rencana dan juga untuk mengurangi hasil yang tidak diinginkan. c). Pengawasan *feedback* (pengawasan umpan balik). Pengawasan ini dilakukan setelah aktivitas selesai dilaksnakan. Dengan tujuan untuk menyediakan informasi yang berguna untuk meningkatkan kinerja di masa depan dan memfokuskan pada kualitas hasi. d). Pengawasan *internal-external.* Pengawasan internal memberikan kesempatan untuk memperbaiki sendiri sedangkan pengawasan eksternal melalui supervisi dan penggunaan administrasi formal.

Fungsi pengawasan sebagai agenda kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat dibagi dalam tiga tahapan waktu, sesuai dengan kebutuhan dan tujuannya yakni: a*). Preliminary Control*, merupakan pengawasan anggota DPRD pada saat pembahasan anggaran. Dalam pengawasan pendahuluan ini anggota

DPRD sangat diharapkan perannya dalam meneliti setiap usulan anggaran khususnya dari penyedia layanan publik, baik dari sisi harga layanan, output ataupun outcomes dari setiap jenis layanan. Sangat diharapkan anggota DPRD melakukan pengawasan sejak tahap perencanaan. Sebab apa yang dilakukan oleh pemerintah daerah, SKPD, maupun unit layanan teknis pelayanan publik bisa diketahui dari rencana yang dibuat oleh pihak eksekutif. Dan dari alokasi anggaran untuk pelayanan publik juga bisa diketahui apakah pemerintah deerah akan memberikan pelayanan publik kepada masyarakat secara memadai atau tidak. Misalnya, apabila tidak ada alokasi dana yang cukup bagi Puskesmas untuk memberikan layanan pengobatan bagi masyarakat, bisa dipastikan bahwa pemerintah daerah tidak akan memberikan layanan kesehatan yang prima kepada masyarakat, terutama masyarakat miskin. b). *Interim Control*, dimaksudkan untuk memastikan layanan publik berjalan sesuai standar yang ditetapkan dan memenuhi harapan masyarakat selama pelayanan dilakukan dalam jangka waktu tertentu. Pengawasan juga bisa diarahkan terhadap pelaksanaan anggaran atas layanan publik atau masa perjalannya sebuah peraturan. c). *Post Control*, selain memastikan layanan publik berjalan sesuai harapan, juga diperuntukkan atas evaluasi terhadap target yang direncanakan. Pengawasan diharapkan akan menghasilkan rekomendasi mempertahankan, memperbaiki atau meningkatkan kualitas layanan.

Dengan demikian ruang lingkup pengawasan DPRD terhadap pelayanan publik terdiri dari pengawasan preventif dan pengawasan represif.

a) Pengawasan Preventif, yaitu pengawasan yang dilakukan pada tahap persiapan dan perencanaan suatu kegiatan terhadap sebuah lembaga layanan publik. Pengawasan ini bertujuan pada aspek pencegahan dan

perbaikan, termasuk pula pengusulan perbaikan atau pembentukan regulasi baru untuk berbaikan standar kualitas terhadap layanan publik.

b) Pengawasan Represif, yaitu pengawasan terhadap proses-proses aktivitas sebuah lembaga layanan publik. Pengawasan bertujuan menghentikan pelanggaran dan mengembalikan pada keadaan semula, baik disertai atau tanpa sanksi.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagaimana Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menjalankan fungsi yang serupa. Hal yang membedakan adalah bahwa DPR mengawasi kinerja eksekutif (pemerintah pusat) sementara DPRD mengawasi kinerja Kepala daerah bersama organ perangkatnya di tingkat pemerintahan daerah. Alasan ini berkaitan dengan kebijakan-kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintah tidak menyimpang dan merugikan masyarakat. Pelaksanaan Fungsi pengawasan oleh DPR, Nurahman (2011:96) mengutarakan bahwa fungsi pengawasan DPR dapat dijalankan melalui hak-hak yang dimiliki oleh DPR yang meliputi hak angket, hak Interpelasi dan menyatakan pendapat.

2.6. Pengertian Pelayanan Publik

Persoalan akademis yang sering dihadapi adalah kata “publik”, karena arti yang dikandung masih mengundang perdebatan di antara para pakar. Ranson dan Stewart sebagaimana dikutip Bovaird dan Löffler (2003 h.4-5), bahwa:

> “*…(1) .the public domain is the area in which public choice is exercised in orde to achieve a collective purpose; (2) other meaning of the word ‘public’- the group (ou groups) of people who inhabit the public domain; (3) another common usage of ‘puclic’ is to distinguish between the ‘public sector’ and the ‘private sector’, which essentially revolves around differences of ownership (ollective ownerhip, in the name of all citizens, versus individual ownership) and motive (social purposes versus profit); (4) the concept of ‘public’ generally means that the providers have to*

> *observe and satisfy some from of 'public service obligations'. Conseqquently, we shall take the word 'public' to be part of the problematic"* (yang kalau diartikan kira-kira seperti ini (1) domain publik adalah wilayah dimana pilihan publik diuji agar mencapai suatu tujuan kolektif; (2) arti lain dari kata publik – kelompok (sekelompok) orang yang mendiami wilayah publik; (3) penggunaan kata publik yang lain adalah menbedakan antara sektor publik dan sektor swasta yang secara esensial mencakup perbedaan kepemilikan (kepemilikan kolektif dinamakan kepemilikan seluruh warganegara versus kepemilikan pribadi) dan motif (tujuan sosial versus tujuan mencari keuntungan); (4) konsep publik memiliki makna yang umum bahwa pemberi layanan harus mengamati dan memuaskan beberapa dari kewajiban pelayanan publik. Konsekuensinya, kita dapat mengambil kata publik sebagai bagian dari problematika").

Pandangan yang dikemukakan di atas terlihat bahwa kata 'publik' masih longgar pengertiannya, karena makna yang terkandung di dalamnya dapat diartikan sesuai konteksnya. Walaupun secara etimologis kata "publik" dimaknai sesuai konteksnya, akan tetapi dalam pengertian yang lebih adaptif dan umum dapat dikatakan, bahwa kata "publik" selalu berkaitan dengan kepentingan publik *(public interest)* yang harus dilayani oleh pemerintah.

Pelayanan amat berkaitan dengan sikap dan tatacara dalam memberikan pelayanan. Dalam kehidupan sehari-hari, misalnya, sering dijumpai, bahwa bagi orangtua atau orang yang dituakan atau juga orang yang disegani selalu ditempatkan sebagai orang yang patut dihormati secara layak seperti sikap dalam bertutur, cara duduk (kaki jangan diangkat), makan jangan sambil menyanyi, dan lain-lain. Sikap menghargai demikian merupakan salah satu wujud kongkrit dari pelayanan. Dengan kata lain, pelayanan tidak hanya dimaknai sebagai sistem dan prosedur yang mampu menjamin adanya kemudahan dan kelancaran, akan tetapi pelayanan itu dimaknai pula sebagai sikap dalam memberi layanan.

Hubungan yang terbangun dalam pelayanan ini bersifat kausulitas dan komplementer dalam suatu komunitas hidup bersama baik dalam kelompok

maupun dalam organisasi. Dengan kata lain pelayanan merupakan sebuah kehendak naluriah ketika seseorang menempatkan diri sebagai bagian dari manusia-manusia yang lain (lingkungan sosial). Kehendak yang naluriah itu kemudian harus dilandasi dengan suatu nilai agar kehendak tadi terekspresi secara terarah dan dapat memberikan manfaat bagi orang lain dalam kehidupan bersama.

Dengan merujuk pada uraian di atas, maka pelayanan itu menurut Noor (2001 hal.14) mengandung tiga makna, yaitu perbuatan, pemenuhan kebutuhan, dan kemudahan. Dengan demikian, pada makna pelayanan ada kandungan unsur keaktifan (proaktif dan tidak dalam posisi reaktif, pen.) dari sebuah perbuatan. Ia berdiri dalam kesantunan dan kerendahan hati untuk siap-cekatan dalam gerak aba-aba yang dikehendaki *stakeholders* (pemanku kepentingan, pen). Lebih lanjut dikatakan, bahwa keaktifan dapat saja berwujud kemampuan mencari tahu akan kebutuhan yang akan dilayani.

Pelayanan publik hadir sebagai pengejawantahan hasil dari suatu pertimbangan esensial dalam kehidupan modern yang ditujukan untuk alasan-alasan moral-administratif dan kemanusiaan (hak-hak azasi manusia). Pelayanan publik adalah fungsi dari Administrasi Publik sebagaimana telah disinggung pada bagian latar belakang tulisan ini. Dengan demikian palayanan publik merupakan otoritas dari Administrasi Publik. Dalam Wikipedia, dinyatakan bahwa:

> "*Public services is a term usually used to mean services provided by government to its citizens, either directly (through the public sector) or by financing private provision of services. The term is associated with a social consensus (usually expressed through democratic elections) that certain services should be available to all, regardless of income. Even where public services are neither publicly provided nor publicly financed, for social and political reasons they are usually subject to regulation going beyond that applying to most economic sectors"* (diartikan kira-kira begini, pelayanan publik adalah suatu istilah yang biasa digunakan untuk memberi arti pada pelayanan pemerintah kepada warganegaranya, baik

> secara langsung (melalui sektor publik) maupun melalui pelayanan berdasarkan persyaratan keuangan swasta. Istilah ini diasosiasikan dengan suatu konsensus sosial (biasanya dipercepat melalui pemilihan yang demokratis) yang pasti pelayanan yang ada diberikan untuk semua, tanpa memperhatikan pendapat. Bahkan ketika pelayanan publik tidak dilengkapi atau dianggarkan dengan publikasi untuk alasan-alasan sosial dan politik biasanya diterapkan melalui regulasi lebih pada sektor ekonomi).

Dengan melihat makna pelayanan publik sebagaimana Wikipedia di atas, maka secara sederhana dapat dikatakan bahwa pelayanan publik itu dilakukan oleh pemerintah untuk semua warga negara tenpa adanya perbedaan, namun dalam proses pemberian pelayanan bisa melibatkan sektor swasta.

Menurut Suroyo (2001 hal.50), istilah pelayanan publik disebut juga dengan istilah pelayanan kepada orang banyak (masyarakat), pelayanan sosial, pelayanan umum dan pelayanan prima. Pernyataan semacam ini sekaligus menambah adanya kerancuan ontologis (apa, mengapa), epistemologis (begaimana) dan aksiologis (untuk apa) dalam memperbincangkan teori yang berkaitan dengan pelayanan publik?

Adapun konsep-konsep yang dibangun berkenaan dengan pelayanan publik ini, Thoha seperti yang dikutip Suwondo (2001 hal.29) berpendapat, bahwa “pelayanan publik dapat diartikan sebagai suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang/kelompok orang atau institusi tertentu utuk memberikan kemudahan dan bantuan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu”. Pandangan ini memberi penekanan bahwa pelayanan itu mengindikasikan suatu bantuan dengan cara memberikan kemudahan menyangkut alur-arah dan saluran agar para pengguna jasa mencapai keinginannya

Pembedaan terhadap pelayanan sebagaimana dilakukan di atas dapat teridentifikasi pada cara memberikan pelayanan. Pada pelayanan masyarakat,

menunjukkan adanya usaha pemerintah untuk menciptakan perangkat regulasi untuk memberikan kemudahan sekaligus mengubah perilaku birokrasi *dari yang dilayani menjadi melayani* guna memberi bantuan kepada masyarakat. Sedangkan pada pelayanan umum *(public service)*, menggambarkan kekuasaan pemerintah dalam menyelenggarakan tugas-tugas pelayanan agar terciptanya efisiensi dan efektivitas. Walaupun demikian baik pelayanan masyarakat maupun pelayanan umum *(public service)* tetap ditempatkan dalam kerangka pemahaman pelayanan publik, karena pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah senantiasa menyentuh dan disentuh oleh masalah-masalah kemasyarakatan *(public affairs)*.

Zeithami et al, seperti yang dikutip Santoso (2008 hal.59) mengemukanan konsep pelayanan dalam dua pengertian, yaitu *expected service* dan *preceived service*. Keduanya terbentuk oleh dimensi-dimensi mutu pelayanan, yaitu *tangibles* (terjamah), *rehability* (andal), *responsiveness* (tanggap), *competence* (kompeten), *courtesy* (ramah), *credibility* (bisa dipercaya), *security* (aman), *access* (akses), *communication* (komunikasi), *understanding the customer* (memahami pelanggan). Dalam pada itu *expected service* juga dipengaruhi oleh *word of mouth* (kata-kata yang diucapkan), *personal needs* (kebutuhan pribadi), *past experience* (pengalaman masa lalu), *external communications* (komunikasi eksternal). Perpaduan antara *expected service* dan *preceived service* yang terwujud hanyalah *preceived service quality*. Dalam hal ini menurut Santoso (2008 h.59) bahwa meskipun *expected service* diperkuat oleh pengaruh dari lima variabel lainnya disamping dilatarbelakangi oleh dimensi-dimensi mutu layanan, *outcome*-nya tetap saja mutu layanan yang diberikan adalah sebatas apa yang dimengerti oleh birokrasi.

Pelayanan publik menurut Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No: 63/Kep/M.PAN/7/2003 adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggaraan layanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima layanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dalam Keputusan No. 6 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, menyatakan bahwa "Hakekat layanan publik adalah pemberian layanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan dari kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat". Pernyataan ini menegaskan bahwa pemerintah melalui instansi-instansi penyedia layanan publiknya bertanggungjawab memberikan layanan prima kepada masyarakat. Pernyataan layanan prima perlu di garis bawahi karena ini menyangkut standar kualitas layanan yang harus dipenuhi oleh penyedia layanan publik haruslah berkategori "prima". Karena pada dasarnya demikian kata "prima" ini haruslah menjadi misi yang akan menjiwai setiap unit layanan publik. Konsekuensinya, apabila kualitas layanan yang diberikan kepada masyarakat dirasakan tidak prima, maka pada dasarnya penyedia layanan publik dianggap tidak mempunyai kinerja.

Kata "publik" itu sendiri secara garis besar dapat digolongkan dalam dua bentuk:

1. Publik yang berada di wilayah ekstern, yaitu publik di luar lembaga, organisasi, instansi, perusahaan yang memiliki kepentingan dengan lembaga tersebut
2. Publik yang berada di wilayah intern, yaitu publik yang berada dalam lingkungan suatu lembaga, organisasi, instansi atau perusahaan.

Misalnya seluruh karyawan dalam lembaga tersebut adalah merupakan pubik intern dari lembaga tersebut

Ruang lingkup layanan publik meliputi segala aktivitas layanan untuk pemenuhan hak-hak dasar masyarakat sebagaimana yang tercantum dalam Konvenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya yang diratifikasi dengan UU No. 11/2005, pada Oktober 2005.

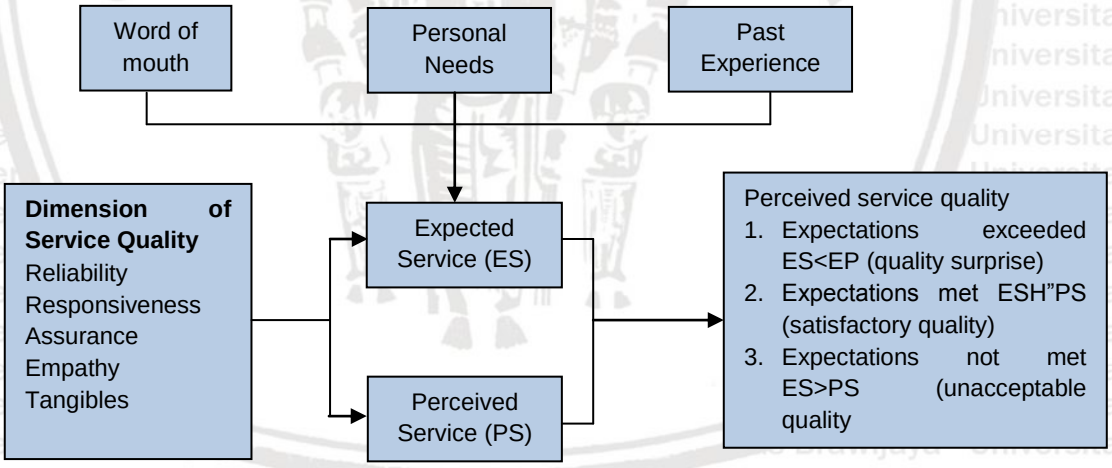
Terminology layanan publik sekarang ini pun sudah mengalami perluasan makna. Manajemen pelayanan pada sektor publik umumnya dipahami sebagai keseluruhan kegiatan pengelolaan pelayanan yang dilakukan pemerintah yang secara operasional dilaksanakan oleh instansi-instansi pemerintah atau badan-badan hukum lain milik pemerintah (Masyarakat Peduli Pelayanan Publik: 2007). Layanan publik dimaknai sebagai dua pengertian :

1. Pelayanan oleh negara kepada masyarakat, baik diselenggarakan oleh instansi-instansi pemerintah maupun badan hukum lain milik pemerintah
2. Pelayanan yang diberikan oleh swasta kepada masyarakat sebagai *customer*-nya. Pengertian kedua ini seringkali tidak dikategorikan sebagai layanan publik, tetapi dimaknai sebagai layanan pada sektor swasta.

Kepuasan masyarakat atau pengguna layanan publik akan berkorelasi positif dengan derajat pelayanan yang mereka peroleh. Suatu layanan yang dianggap bernilai jika konsumen merasakan kepuasan (Fitzsimmons dan Fitzsimmons: 2006). Tingkat kepuasan ini dipengaruhi oleh 5 variabel, yakni (1) *service quality* (kualitas pelayanan), (2) *product quality* (kualitas produk), (3) *price* (harga), (4) *situation* (situasi), (5) *personality* (sikap personil pelayanan) (Subroto dan Natalisa: 2004).

Pada dimensi kualitas pelayanan persepsi konsumen terhadap pelayanan terkait dengan lima aspek yang spesifik yaitu : *reliability* (kemampuan dan keandalan dalam menyediakan layanan publik), *responsiveness* (kesanggupan untuk membantu dan menyediakan layanan yang cepat, tepat serta tanggap terhadap keinginan masyarakat/pelanggan/konsumen), *assurance* (kemampuan, keramahan, dan sopan santun dalam meyakinkan kepercayaan masyarakat/konsumen/pelanggan), *emphaty* (sikap tegas tetapi ramah dalam memberikan pelayanan) dan *tangible* (kualitas pelayanan yang terukur secara fisik berupa sarana perkantoran, komputerisasi administrasi, ruang tunggu, tempat informasi) dan lain-lain (Parasuraman *et al*. dalam Zeithaml *et al*., 2006). Kelima dimensi ini dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 2.5 Dimensi *service quality*



Sumber: Parasurraman *et al*. dalam Fitzsimmons dan Fitzsimmons : 2006

2.6.1. Asas Pelayanan Publik

Pelayanan publik dilaksanakan dalam suatu rangkaian kegiatan terpadu yang bersifat sederhana, terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar dan terjangkau. Karena itu harus mengandung unsur-unsur dasar sebagai berikut:

a. Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun penerima pelayanan publik harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing pihak

b. Peraturan setiap bentuk pelayanan publik harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap berpegang pada prinsip efektif dan efisien

c. Mutu proses penyelenggaraan dan hasil pelayanan publik harus diupayakan agar dapat memberi keamanan, kenyamanan, kelancaran dan kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan

Praktek pelayanan publik tidak terlepas dari praktek administrasi publik yang diaplikasi di banyak negara. Pelayanan publik merupakan salah satu isu atau tujuan penting dari administrasi publik yang meliputi penyelenggaraan *public service, public affairs (public interest and public needs), and distribution of public service quality)*. Konsepsi pelayanan publik berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat dan ilmu pengetahuan, dan dalam hal ini Setidaknya ada 3 perspektif administrasi publik yang bisa kita gunakan untuk mengkaji pelayanan publik (Janet Denhardt dan Robert Denhardt, 2007) yakni perspektif 1. *Old Public Administration*, 2. *New Public Management*, and 3. *New Public Service*. Perbandingan tiga perspektif tersebut bisa dilihat sebagai berikut:

Berdasarkan matriks perkembangan teori diatas, konsep pelayanan publik sudah bergeser dan berkembang sedemikian rupa, sehingga esensi perubahannya sangat signifikan baik dalam tataran substansi maupun teknis.

Sesungguhnya pelayanan publik sebagai bagian dari upaya-upaya mewujudkan *good governance*, dapat dilihat melalui 3 langkah strategis. *Pertama*, interaksi antara negara (yang diwakili pemerintah) dengan warganya, termasuk berbagai kelompok atau lembaga di luar pemerintah dalam pelayanan publik. Idealnya, interaksi tersebut memaksa pemerintah sebagai penyedia

layanan untuk memberikan pelayanan yang terbaik bagi warganya. Perubahan kualitas pelayanan, menjadi lebih baik atau lebih buruk akan berdampak secara langsung kepada masyarakat dimana kehidupannya sehari-hari tergantung dari apa yang diberikan oleh pemerintah kepada warganya.

Kedua, pelayanan publik merupakan ranah dimana prinsip-prinsip *good governance* dapat diartikulasikan dengan lebih baik. Sebagai contoh, aspek kelembagaan kualitas pelayanan publik dari prinsip-prinsip *good governance* adalah bagaimana interaksi antara pemerintah dengan warga negara atau dengan pasar, yaitu bagaimana keterlibatan aktor diluar pemerintah dapat memberi masukan, kritik atau respon terhadap bentuk pelayanan yang diberikan. Sementara, nilai *good governance* seperti efektivitas, efisiensi, non-diskriminatif, berkeadilan, berdaya tanggap tinggi dan akuntabilitas yang tinggi dapat direalisasikan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Nilai-nilai tersebut menjadi mudah terlihat dan teraplikasikan pada pelayanan publik dalam kerangka *good governance*.

Ketiga, pelayanan publik melibatkan semua kepentingan yang berada di dalam negara. Pemerintah, masyarakat dan mekanisme pasar memiliki kepentingan terhadap pelayanan publik yang lebih baik. Nasib sebuah pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah, tergantung dari pelayanan publik yang dibangun. Kepercayaan dan legitimasi kekuasaan mereka berasal dari pengguna layanan publik, yaitu masyarakat. Dalam iklim keterbukaan politik dan sistem pemilihan pemimpin secara langsung saat ini, masyarakat dapat menentukan pilihan dan dukungan kepada rezim yang mampu atau tidak mampu dalam memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Legitimasi kekuasaan saat ini ditemukan pada keberpihakan pemerintah kepada rakyatnya

secara langsung. Bentuk pelayanan yang buruk menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat atas sebuah rezim pemerintahan.

2.6.2. Reorientasi Perhatian Terhadap Pelayanan Publik

Dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir pelayanan publik menjadi *headline* yang mendominasi pembahasan baik dalam forum-forum seminar maupun lewat kajian-kajian akademik yang termuat pada berbagai jurnal dan buku-buku teks. Pelayanan publik menjadi pusat perhatian ketika Giddens (2000), Osborne dan Gaebler (2000), Orborne dan Plastrik (2001) mengemukakan pandangan yang pada intinya sama, yaitu menciptakan sebuah rezim demokrasi - penyelenggaraan pemerintahan yang bersediakan akuntabilitas, partisipasi, keterbukaan, transparansi, dan penegakan hukum/supermasi hukum yang dijalankan secara konsisten.

Karakteristik pemerintahan diumumnya negara dunia ketiga menunjukkan bahwa, pelayanan publik yang prima (Dilen, 2008 h.38) “merupakan suatu kehendak yang masih menjadi sebuah cita-cita yang perlu diperjuangkan. Kepuasan akan pelayanan sangat tergantung pada etos kerja dan moral para pelayan serta kesadaran pelanggan (masyarakat aspiran) dalam mendapatkan informasi dan memanfaatkan jasa pelayanan pemerintahan. Persoalan pelayanan tidak hanya menjadi kebutuhan pemerintah dalam menjalankan kewajiban-kewajibannya, akan tetapi juga menjadi kebutuhan masyarakat aspiran agar segala aspirasinya dapat terwujudkan”.

Gagasan di atas sebelumnya juga terlihat dalam *World Development Report 1997 : The State in the Changing World* memberi penekanan melalui *chapter* khusus tentang *bringing the state closer to the people.* Makna yang terkandung dalam pernyataan ini dapat dipahami sebagai suatu bentuk

desentralisasi politik dalam kerangka pemerintahan demokrasi, tetapi hal yang sama juga dapat dimaknai dalam kerangka manajemen organisasi, yakni berkaitan dengan delegasi yang tidak saja dalam konteks tugas, melainkan juga kewenangan serta memudahkan tentang pengendalian, sehingga dalam memberikan pelayanan lebih menjangkau sampai kepada masyarakat yang paling bawah (aspiran). Dalam kalimat yang sederhana dapat dikatakan bahwa makna *bringing the state closer to the people* adalah negara (pemerintahan) mendekatkan pelayanan kepada penduduk (publik).

Beralihnya (reorientasi) perhatian dari kajian terhadap negara *(government* – organisasi pemerintahan) menuju kepada kajian terhadap mekanisme dan prosedur penyelenggaraan pemerintahan ini *(governance)* merupakan produk empiris dari praktek-praktek kekuasaan oleh pemerintah yang cenderung mengabaikan kepentingan publik.

Kondisi belakangan ini memperlihatkan terjadinya krisis kepercayaan terhadap birokrasi publik amat terasa. Fenomena empirik menyajikan fakta-fakta yang menunjukkan sebuah arogansi kekuasaan yang berlebih dari birokrasi publik. Dalam hal ini ada beberapa hal yang dikemukakan Dwiyanto (2008 h.1-2) sebagai justifikasi dari kondisi tersebut, yakni: *pertama,* birokrasi publik selama ini menjadi instrumen yang efektif bagi penguasa Orde Baru untuk mempertahankan kekuasaannya. Dengan demikian prilaku birokasi publik lebih cenderung menjadikan diri sebagai pelaksana kepentingan penguasa Orde Baru daripada menjadi palayan masyarakat.

Dalam pandangan menyerupai, Santosa (2008 h.116), mengemukakan, bahwa fenomena itu terjadi karena tradisi birokasi yang dibentuk lebih sebagai alat penguasa untuk menguasai masyarakat dan segala sumber dayanya.

Dengan kata lain, birokrasi birokrasi lebih bertindak sebagai *pangreh praja*. Bahkan kemudian terjadi politisasi birokrasi. Pada rezim Orde Baru, birokrasi menjadi alat mempertahankan kekuasaan. Implikasinya adalah terjadinya pengabaian aspirasi dan kepentingan masyarakat yang dilakukan secara sadar dan sistematis oleh birokrasi publik.

Kedua, Budaya paternalistik ikut memperburuk sistem pelayanan publik melalui penempatan kepentingan elite dan birokrasi sebagai variabel yang dominan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Walters seperti dikutip Suroyo (2001 h.52) berpendapat, bahwa kegagalan dari pada pelayanan publik ini disebabkan karena aparat (birokrasi) tidak menyadari adanya perubahan dan pergeseran yang terjadi dalam budaya masyarakatnya. Pelayanan publik yang modelnya birokrasi cocok untuk budaya yang bersifat hirarkis, pelayanan publik yang modelnya privatisasi cocok untuk budaya masyarakat individual (yang anti hirarkis), pelayanan publik yang modelnya kolektif cocok untuk budaya masyarakat fatalis (yang mendukung budaya hirarkis dan anti individu), sedangkan pelayanan publik yang modelnya memerlukan pelayanan cepat dan terbuka cocok untuk budaya masyarakat egaliter (yang anti budaya hirarkis, anti budaya individual dan anti budaya fatalis).

Pembagian model birokrasi dan budaya masyarakat yang dilakukan oleh Walters seperti tersaji meperlihatkan, bahwa penerapan suatu model birokrasi sangat dipengaruhi oleh budaya masyarakatnya. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Suroyo (2001 h.51), bahwa pelayanan publik sebagai suatu proses kinerja organisasi (birokrasi) keterkaitan dan pengaruh budaya sangat kuat. Oleh karena itu memang jelas bahwa model birokrasi paternalistik yang diterapkan di Indonesia merupakan dominasi pengaruh kultur Jawa yang telah

diterapkan pada sistem kerajaan Jawa selama bertahun-tahun. Keadaan ini memberi pembenaran atas kegagalan birokrasi dalam melakukan pelayanan publik, karena secara faktanya Indonesia memiliki masyarakat yang pluralistik.

Ketiga, meluasnya praktik-praktik KKN (kolusi, korupsi, dan nepotisme) dalam kehidupan birokrasi publik semakin mencoreng *image* masyarakat terhadap birokrasi publik. *Asean Political and Economic Risk Consultancy (PERC)* yang berbasis di Hongkong sebagaimana dikutip Santoso (2008:114) mengumunkan hasil penelitiannya, bahwa birokrasi Indonesia dinilai terburuk dan mengalami perbaikan berarti dibandingkan ke sistem tahun 1999, meskipun lebih baik dibandingkan keadaan Cina, Vietnam dan India.

2.6.3. Formula Pembenahan Manajemen Dalam Pelayanan Publik

Fenomena pelayanan publik di Indonesia yang kurang baik di atas cenderung melahirkan berbagai kritikan-kritikan pedas yang dialamatkan kepada birokrasi. Purbokusumo sebagaimana yang dikutip oleh Erwan dan Kumorotomo (2005 h.73) berpendapat, bahwa ada yang mengidentikan pelayanan publik dengan pelayanan yang *high-cost eceonomy*, dengan tingginya angka ICOR *(Incremental Capital Output Ratio)* dibidang manufaktur yang pada tahun 1990-an menunjukkan rata-rata 5,59. Ini artinya untuk menghasilkan output suatu satuan dibutuhkan 5 komponen. Di samping itu masih ada istilah lain yang menyebutkan, bahwa birokrasi Indonesia bersifat *technocratic power and arrogance*, dengan banyaknya teknokrat dan ekonom yang mendominasi birokrasi. Bahkan ada yang lain lagi juga menjelaskan, bahwa birokrasi publik bersifat *xpansionistt impulse*, merambah ke segenap tata kehidupan. Juga masih ada istilah lain lagi yakni *red tape and routine* yang cenderung melahirkan rutinitas dan menghindari inovasi baru yang penuh resiko.

Ada sebuah kecenderungan yang terjadi juga di era desentralisasi kekuasaan ini. Selama ini pemerintahan yang sentralis cenderung menghasilkan pejabat publik di pusat dengan segudang gumpalan KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme) kini mencair dan mengalir membentuk gumpalan baru di tingkat daerah. Situasi yang paling nyata terlihat adalah penempatan pegawai negeri di Kabupaten dan Kota masih sering tidak sesuai dengan kapasitas pegawai yang bersangkutan. Dengan kata lain, penempatan pegawai hanya mempertimbangkan aspek tunggal administratif daripada memperhatikan kadar kompetensi dan kapasitas pegawai yang bersangkutan. Uraian menyangkut perilaku menyimpang dari aparat pelayan publik mendorong untuk dilakukan reformasi pelayanan publik. Boyd (2009 h.156) menyatakan *"Administrative reform smoldered more then it blazed. The next big push for administrative reform came during 1960s as the war on poverty raged and expansion of government sevices peaked to a then all-time high. Administrative reform of this era focused on consolidating program or services, instituting, programmed-based budgeting and improving efficiency and effectiveness"* (Reformasi administrasi tetap semakin dinyalakan. Dorongan besar berikutnya untuk reformasi administrasi muncul selama tahun 1960-an sebagai perang terhadap kemiskinan dan kemudian terus merambah mencapai puncaknya pada pelayanan-pelayanan pemerintah. Reformasi administrasi pada masa kini difokuskan pada konsolidasi program atau pelayanan-pelayanan, kelembagaan, anggaran berbasis program dan perbaikan efisiensi dan efektivitas). Pernyataan Boyd ini ingin menegaskan, bahwa reformasi administrasi akan berimplikasi pada perbaikan manajemen pelayanan publik. Dengan demikian perlu dilakukan upaya-upaya akademis

untuk menemukan paradigma baru guna mambenahi manajemen pelayanan publik itu.

Upaya untuk memperbaiki manajemen pelayanan publik ini dicoba diadopsi dari model manajemen pelayanan perusahaan dengan maksud agar dapat dihindari praktik-praktik yang menerapkan sistem spoil *(spoil system)* oleh birokrasi publik. Bukti manajemen pelayanan publik yang diambil-oper dari manajemen pelayanan perusahaan itu didapat dalam berbagai referensi yang mengulas tentang masalah-masalah pelayanan publik dengan istilah-istilah seperti *entrepreural* atau *entrepreneurship, reinvent, costomer,* dan lain-lain.

Budaya berkaitan dengan simbol-simbol dan nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang dalam birokrasi publik, disamping itu juga akan kuat dipengaruhi oleh budaya yang berasal dari pengguna jasa layanan. Simbol bisa juga ditemukan lewat motto seperti berikut "kami siap melayani" atau "jangan bimbang, pelayanan tanpa pungut bayaran" atau juga dengan "*one daya service,"* dan lain-lain. Simbol-simbol ini penting untuk menumbuhkan sikap dan prilaku yang senantiasa membantu memberi kemudahan bagi pengguna jasa layanan.

Model manajemen pelayanan publik yang lain dikenal dengan istilah *Entrepreneurial Government (EG)* yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut: mengedepankan kompetisi, memberdayakan masyarakat (dengan membatasi peran birokrasi), berorientasi pada hasil *(outcome)*, lebih menggunakan misi ketimbang aturan sebagai daya dorongnya, mencoba semaksimal mungkin mencegah *(prevent)* persoalan yang muncul ketimbang memecahkannya, menggunakan semua potensi yang ada untuk *earning money* ketimbang membelanjakannya, mengedepankan desentralisasi dan mendorong partisipasi,

mengadopsi mekanisme pasar dalam manajemen pelayanan publik, dan mengutamakan peran sebagai katalisator ketimbang sebagai pengelola pelayanan publik.

Dalam perkembangan belakangan terdapat suatu formula baru untuk memperbaiki manajemen pelayanan publik yang diperkenalkan oleh Denhardt & Denhardt (2003) dimana formula ini lebih bersifat administratif dengan ciri-cirinya adalah (1) memfokuskan aktifitasnya pada kegiatan-kegiatan manajemen, tidak pada aktivitas kebijakan; (2) menekankan aspek kinerja *(performance appraisal)* dan efisiensi, tidak dari segi politis; (3) manajemen dibagi dalam unit-unit kecil dan sederhana yang disesuaikan dengan kepentingan dasar pengguna jasa *(user pay-bases)*; (4) sistem pasar digunakan sebagai landasan kompetisi ; dan (5) pemangkasan ekonomi biaya tinggi.

Adapun doktrin dari model *New Public Service (NPS)* antara lain, bahwa pelayanan publik harus (1) dilakukan secara demokratis; (2) dilakukan secara strategis dan rasional atas dasar pertimbangan politik, ekonomi, serta organisasi; (3) dilakukan dengan mengutamakan dialog untuk mencapai kesepakatan pelayanan; (4) menganggap pengguna jasa sebagai warganegara *(citizen)* dengan hak dan kewajiban yang melekat; (5) responsif terhadap kebutuhan warganegara; (6) memperhatikan aturan yang telah disepakati bersama, nilai-nilai yang berlaku di masyarakat, norma-norma politik, standar pelayanan profesional, serta interes warganya; (7) memberlakukan diskresi dan akuntabel meski banyak kendala; (8) memiliki struktur yang terbuka dan kepemimpinan yang kolaboratif; (9) memiliki motivasi yang kuat untuk melayani dan berkontribusi pada masyarakat banyak.

Dengan melihat doktrin yang diperkenalkan oleh model NPS ini, maka jelas, bahwa model ini hadir dengan sarat gugatan baik terhadap model NPM maupun terhadap model EG. Gugatan atau kritik-kritik NPS terhadap kedua model sebelumnya itu (NPM dan EG) adalah: ***pertama***, pelayanan publik yang dilakukan birokrasi bukanlah melayani pelanggan *(customer)* tetapi melayani warganegara *(citizen),* ***kedua*****,** semangat yang ada dalam birokrasi publik ketika berhadapan dengan pengguna jasanya bukan *how to serve;* ***ketiga***, birokrasi publik haruslah berfikir secara strategik *(think strategically)* dan bertindak secara demokratis *(act democratically)* dalam mewujudkan pelayanan yang baik terhadap warganegara; ***keempat***, harus ada perjanjian antara birokrasi publik sebagai penyedia layanan dengan warganegara sebagai pengguna jasa. Perjanjian ini terkenal dengan istilan *citizen charter,* yang meberikan kepastian kepada pengguna jasa akan diberikannya pelayanan standar dengan segala macam konsekuensinya ketika pelayanan tersebut tidak didapatkannya.

2.7. Hubungan Konsepsional Pengawasan DPRD Dengan Pemerintah Daerah Dalam Pelayanan Publik

Bila dipahami dari sisi manajemen pemerintahan, maka daerah otonom yang memiliki otonom daerah merupakan sebuah wujud pendelegasian wewenang dari pemerntah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sumber daya negara dalam memudahkan pemberian palayanan kepada masyarakat di daerah. Dengan demikian interaksi yang terjalin antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah baik dalam hubungan wilayah maupun dalam hubungan administrasi. Dalam konteks wilayah pemerintah daerah dimaknai sebagai organ-*self governing*, yaitu *council* dan *mayor* yang para pejabatnya dipilih melalui proses pemilihan umum dengan dibatasi oleh wilayah

yurisdiksinya, sedangkan dalam konteks administrasi, pemerintah daerah didekati dari sisi fungsi, yakni melaksanakan tugas dan kewenangan pelayanan publik pada hal-hal tertentu yang dirncikan dan sisanya merupakan kewenangan pemerintah pusat – *local government*.

Gambaran daerah otonom yang memiliki otonomi daerah itu tercermin dari adanya kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi yang disuarakan oleh masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. "Mengatur" menghendaki kewenangan DPRD dan Pemerintah Daerah melalui mekanisme pembahasan dan penetapan berbagai produk kebijakan daerah demi memperlancar penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal itu bararti bahwa DPRD dan Pemerintah Daerah merupakan dua pihak yang membentuk sebuah daerah otonom menjadi daerah itu.

Sedangkan "mengurus" merupakan kewenangan yang dimiliki oleh pemangku *mandate* sebagai pelaksana kebijakan *(policy executing),* yakni pemerintah daerah. Uraian di atas menunjukkan bahwa dalam sistem pemerintahan di Indonesia DPRD dan Pemerintah Daerah ditempatkan sebagai badan eksekutif daerah sesuai asas kewenangan yang dimiliki.

Oleh karena Otonomi Daerah itu pula, maka DPRD diberikan kewenangan, antara lain melakukan pengawasan terhadap Pemerintah Daerah (pasal; 41 UU 32/2004). Pengawasan ini dengan tujuan untuk menciptakan senuah pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah yang dapat memuaskan publik yang membutuhkan jasa layanan sekaligus sebagai sebuah bentuk pertanggungjawaban moral-politik kepada masyarakat yang diwakilinya. Dengan demikian pengawasan ini dilaksanakan tidak hanya karena

terjadi masalah dalam suatu kegiatan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, tetapi karena memang harus dilaksanakan. Begitu juga dengan Pemerintah Daerah yang harus tetap memberikan keterangan pertanggungjawaban atas semua tugas yang dijalankan itu kepada DPRD, karena ini merupakan amanat konstitusi (pasal 27 ayat (2) UU 32/2004).

BAB III

ANALISIS *SOCIAL SETTING* PENELITIAN

3.1. Kondisi Geografi, Topografi, dan Keadaan Iklim Kabupaten Situbondo

a. Kondisi Geografi

Ditinjau secara administratif, Kabupaten Situbondo letaknya berada di ujung timur pulau jawa bagian utara dengan posisi di antara 7° 35' - 7° 44' Lintang Selatan dan 113° 30' - 114° 42' Bujur Timur. Batas-batas wilayah Kabupaten Situbondo adalah sebagai berikut : sebelah utara berbatasan dengan laut jawa madura, sebelah selatan berbatasan dengan kabupaten Bondowoso, sebelah timur berbatasan dengan kabupaten Banyuwangi, serta sebelah barat berbatasan dengan kabupaten Probolinggo. Luas Kabupaten Situbondo adalah 1.638,50 Km^2 atau 163.850 Ha, bentuknya memanjang dari Barat ke Timur lebih kurang 150 Km.

b. Topografi

Kabupaten Situbondo berada pada ketinggian 0 – 1.250 m di atas permukaan air laut. Keadaan tanah menurut teksturnya, pada umumnya tergolong sedang 96,26 %, tergolong halus 2,75 % dan tergolong kasar 0,99 %. Drainase tanah tergolong tidak tergenang 99,42 %, kadang-kadang tergenang 0,05 % dan selalu tergenang 0,53 %. Jenis tanah daerah ini berjenis antara lain alluvial. Regosol, gleysol, renzine, grumosol, mediteran, latosol, serta andosol.

c. Keadaan Iklim

Keadaan iklim di Kabupaten Situbondo tidak jauh berbeda dengan sebagian besar wilayah lain di Provinsi Jawa Timur. Temperatur daerah ini lebih

kurang diantara 25,8° C – 30,0° C dengan rata-rata curah hujan antara 994 mm – 1.503 mm per tahunnya dan daerah ini tergolong kering. Musim hujan normalnya terjadi antara bulan Oktober sampai bulan Februari (sekitar 5 bulan), sedangkan antara bulan Maret sampai bulan September adalah musim kemarau.

3.2. Keadaan Penduduk Kabupaten Situbondo

Dari perhitungan yang dilakukan BPS, penduduk Kabupaten Situbondo tahun 2009 telah mencapai 643.061 jiwa, yang terdiri dari 313.661 penduduk laki-laki dan 329.400 penduduk perempuan. Perbandingan antara penduduk laki-laki dan perempuan atau sex rasio sebesar 95,22 %, artinya dalam setiap 100 penduduk perempuan terdapat penduduk laki-laki 95 jiwa. Dengan demikian penduduk perempuan lebih banyak dari penduduk laki-laki.

Dari hasil perhitungan BPS, jumlah penduduk Kabupaten Situbondo tahun 2009 mencapai 643.061 jiwa, dengan pertumbuhan hasi sensus penduduk rata-rata 0,53 persen setiap tahunnya. Angka kepadatan penduduk tahun 2009 di Kabupaten Situbondo setiap Km^2 adalah 392 jiwa. Sedangkan hasil sensus penduduk tahun 2000 sebanyak 369 jiwa. Jumlah penduduk, menurut kelompok umur, terbesar berada pada kelompok umur 35-39, yaitu sebesar 61.476 jiwa dengan 30.730 merupakan penduduk laki-laki, dan 30.746 jiwa adalah penduduk perempuan.

3.3. Keadaan Sosial Politik

`Pembangunan di bidang pendidikan dapat ditunjukkan oleh perkembangan institusi/ lembaga, jumlah guru, murid, dan tingkat partisipasi sekolah dari tahun ke tahun. Perkembangan lembaga pendidikan menurut

tingkatnya dapat dilihat dari kenaikan dan penurunan, Pra Sekolah atau TK menjadi 242 buah tahun 2009. Sekolah Dasar sedikit terdapat penurunan dari 457 buah tahun 2008 menjadi 439 buah tahun 2009. Tingkat SLTP mengalami kenaikan dari 63 buah menjadi 81 buah atau naik 7,94 %. Sedangkan untuk SMU umum mengalami kenaikan dari 14 buah menjadi 15 buah. Sedangkan tingkat kejuruan sebanyak 20 sekolah.

Perkembangan pendidikan di tingkat Perguruan Tinggi terdapat 3 (tiga) Perguruan Tinggi Swasta, yaitu Institut Agama Islam Ibrahimy di Sukorejo, Sekolah Tinggi Keguruan dan Ilmu Pendidikan (STKIP) dan Universitas Abdurrahman Saleh (UNARS) yang keduanya berada di pusat kota.

Pada Pemilihan umum tahun 2009 sebanyak 8 (delapan) partai politik memperoleh suara mencapai bilangan pembagi pemilih (BPP) yakni Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Golongan Karya (Golkar), Partai Demokrat, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Kebangkitan Nasional Ulama' (PKNU).

3.4. Kondisi Pelayanan Publik

Pembangunan di bidang kesehatan dari waktu ke waktu terus mendapat perhatian yang serius sebab merupakan salah satu indikator yang turut menentukan tingkat kesejahteraan masyarakat. Lebih-lebih dalam kondisi ekonomi yang belum menentu, utamanya bagi masyarakat yang tinggal di pedesaan.

Pelayanan kesehatan di Kabupaten Situbondo disamping diusahakan oleh pemerintah seperti RSUD, Puskesmas, Pustu, dan lainnya, juga terdapat Rumah sakit Swasta Elisabeth milik PTPN XI yang juga melayani kepentingan

umum. Dari 10 jenis penyakit terbanyak yang diderita masyarakat pada tahun 2009 yang ditemukan di Puskesmas adalah Infeksi akut lain pernafasan atas 26,39 %, penyakit pada sistem otot dan jaringan pengikat 25,80 %, Penyakit tekanan darah tinggi 8.54 %, , Diare 7,82 %, Penyakit infeksi 6,52% (secara lengkap dapat dilihat pada tabel 4.21.

Perkembangan di bidang Keluarga Berencana/ KB dapat pula ditunjukkan oleh pencapaian peserta KB aktif dan KB baru, serta tingkat kemandirian akseptor KB. Peserta KB aktif di Tahun 2009 menjadi 116.926. Sedangkan pencapaian peserta KB baru menurut kontrasepsi yang dipakai adalah 336 untuk IUD, 3.180 untuk implant, 10.940 untuk suntik, 9.669 untuk pil dan 1.435 untuk kondom.

3.5. Kondisi Pemerintahan

Kabupaten daerah tingkat II Situbondo terdiri dari 17 Wilayah Kecamatan, 4 Kelurahan, 132 Desa, 660 Dusun/ Lingkungan, 1.307 Rukun Warga (RW), dan 3.325 Rukun Tetangga (RT). Jumlah Desa terbanyak berada di Kecamatan Panji yaitu 12 Desa dan jumlah Desa paling sedikit ada di Kecamatan Banyuputih hanya 5 Desa.

Banyaknya Kelurahan di Kabupaten Situbondo ada 4 (empat), 2 (dua) Kelurahan berada di Kecamatan Situbondo yaitu Kelurahan Patokan dan Kelurahan Dawuhan dan 2 (dua) Kelurahan di Kecamatan Panji, yaitu Kelurahan Mimbaan dan Kelurahan Ardirejo. Jumlah Desa menurut klasifikasinya, sebanyak 33 tergolong wilayah Perkotaan dan 103 wilayah Pedesaan. Luas tanah Desa/ Kelurahan terdiri dari Tanah Eks Desa 10,83 Ha dan Tanah Kas Desa seluas 838,745 Ha.

Dilihat dari tingkat pendidikannya, Petinggi atau Lurah yang ada di Kabupaten Situbondo yang berpendidikan SLTA atau yang sederajat sebanyak 60,29 %, SLTP atau yang sederajat 22,79 %, berpendidikan SD 0,00 %, Akademi atau Diploma 1,74 % dan berpendidikan setingkat Sarjana 16,18 %. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat pendidikan yang disandang oleh Kepala Desa / Lurah di Kabupaten Situbondo terbanyak adalah setingkat SLTA.

Demikian pula tingkat pendidikan Sekretaris Desa berturut-turut terbanyak adalah berpendidikan SLTA 62,61 %, SLTP 25,22 %, SD 7,83 %, Sarjana 2,61 % dan Akademi/ Diploma 1,74 %. Sedangkan Perangkat Desa yang lain yaitu Kaur Desa, terbanyak berturut-turut adalah berpendidikan SLTA, SMP, SD ,S1 dan DI/DIII masing-masing 45,97%, 25,67 %, 25,11%, 1,56%. dan 1,51. Demikian pula untuk Kepala Lingkungan/ kampung terbanyak berturut-turut adalah berpendidikan SD, SMP, SLTA.

Desa di Kabupaten Situbondo, 4 Desa merupakan desa swasembada, 93 desa swakarya dan 39 desa merupakan desa swadaya.

BAB IV

METODE PENELITIAN

4.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian deskriptif-kualitatif. Secara umum penelitian deskriptif lebih dimaksudkan untuk melakukan pengukuran terhadap fenomena sosial tertentu yang bertujuan untuk membuat deskripsi, gambaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta serta hubungan antar fenomena. Menurut Locke, Spriduso dan Silverman sebagaimana dikutip Creswell (1994 :147): "*Qualitative research is interpretative research. As such, he biases, values and judgment of the researcher be some state explicitly in the research report. Such openness in is considered to be useful and positive".*

Nawawi (1998;64) merumuskan ciri-ciri pokok dari penelitian deskriptif adalah pertama; memusatkan perhatian pada masalah-masalah yang ada pada saat penelitian dilakukan (saat sekarang) atau masalah-masalah yang bersifat aktual. Kedua; menggambarkan fakta-fakta tentang masalah yang diselidiki sebagaimana adanya, diiringi dengan interpretasi yang kuat.

Dasar pertimbangan penulis menggunakan jenis ini karena penelitian ini sarat dengan analisis terhadap data-data yang ada bersifat interpretatif terhadap proyeksi kedepan yang itu sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai oleh peneliti. Melalui jenis ini diharapkan akan menghasilkan informasi bagi pembentukan pengetahuan baru dan kebenaran ilmiah yang bisa dipertanggungjawabkan.

Sejalan dengan rumusan masalah yang hendak dikaji dalam peneltian ini, penelitian bermaksud memperoleh gambaran yang lebih dalam tentang peran

dan fungsi DPRD kabupaten Situbondo periode 2009-2014 dalam mendukung fungsi pengawasan terhadap pemerintah daerah di bidang pelayanan publik. Untuk menggali fakta obyek penelitian secara mendalam penelitian ini mempraktikan model/*tipe thick scription* (deskripsi mendalam) sehingga diharapkan memperoleh gambaran dari hasil penelitian sebagaimana adanya. Data yang diperoleh dilapangan kemudian dianalisi dan diintrepretasikan dalam panduan yuridis.

4.2. Fokus Penelitian

Fokus penelitian menjadi bagian penting untuk memandu dan mengarahkan peneliti terhadap kajian utama dari penelitian yang dirancang. Untuk itu fokus penelitian selalu terkait dengan permasalahan yang diangkat oleh peneliti. Dalam tahapan pengumpulan data, penetapan fokus penelitian yang kuat akan membantu memberikan gambaran akan kebutuhan data yang sesuai dengan permasalahan yang diteliti.

Dalam penelitian kualitatif, fokus penelitian menjadi cara pembatasan penelitian. Hal ini untuk menjaga agar fakta-fakta yang ingin diungkap begitu banyak, keingintahuan yang ingin dibuktikan, dan ‘digoda’ lagi dengan temuan lapangan yang mengunggah rasa penasaran peneliti untuk menggali lebih mendalam, sehingga apabila situasi ini tidak dibatasi dapat berakibat pada tidak fokusnya hasil yang ingin dicapai dari sebuah penelitian. Namun demikian Satori dan Komariah (2009 h.30) mengatakan, bahwa peneliti dapat membatasi kajiannya dengan menetapkan fakus studi sebagai batas penelitian, sehingga tidak menimbulkan kebingungan dalam memverifikasi, mereduksi dan menganalisis data.

Penelitian atas dasar fokus ini menurut Moleong (2006 h.12) disebabkan oleh; *pertama*, batas menentukan kenyataan jamak yang kemudian mempertajam fokus; *kedua*, penetapan fokus dapat lebih dekat dihubungkan oleh interaksi antara peneliti dan fokus. Demi memudahkan peneliti dalam menentukan fokus, menurut Satori dan Komariah (2009 h.30) dapat mereduksinya berdasarkan unit analisis/kategori/sub kategori yang dapat dijadikan patokan penelti dalam mencari, menggali dan menganalisa data.

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa penentuan fokus penelitian itu dimaksudkan untuk membatasi ruang lingkup pembahasan agar peneliti tidak terjebak dalam suatu data/fakta yang tidak relevan. Dengan demikian melalui fokus penelitian yang jelas akan sangat membantu peneliti untuk mengambil keputusan yang tepat dalam memilih dan memilah data-data mana yang perlu digunakan dan data-data mana yang perlu disingkirkan. Hal ini berarti fokus peneliti dijadikan sebagai pemandu dalam mengarahkan proses penelitian. Maka penelitian ini di fokuskan pada:

1. Pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD yang mencakup;
   a. Pengawasan Preventif
   b. Pengawasan Represif
2. pelaksanaan fungsi DPRD terhadap Pengawasan Pelayanan Publik yang mencakup;
   a. Mekanisme Pengawasan
   b. Obyek Pengawasan (bidang tugas SKPD)
   c. Materi Pengawasan (kegiiatan sesuai bidang tugas)
   d. Kualitas Pelayanan publik

3. Faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan fungsi DPRD terhadap pengawasan pelayanan publik yang mencakup;

a. Faktor Pendukung

1) Peraturan yang memungkinkan

2) Komitmen anggota DPRD

3) Tidak ada dominasi kursi partai politik dalam DPRD

b. Faktor Penghambat

1) Komitmen pimpinan SKPD

2) Kegiatan Partai Politik

3) Sarana dan prasarana belum memadai

4.3. Lokasi Penelitian dan Situs Penelitian

4.3.1. Lokasi Penelitian

Menurut Strauss dan Corbin (2003:124) pemilihan lokasi penelitian harus memenuhi syarat-syarat: (a). kesesuian dengan substansi, karena lokasi mampu memberikan substansi permasalahan penelitian yang diteliti; (b) mampu menyediakan entry data yang cukup sehubungan dengan permasalahan; (c) dapat menerima kehadiran peneliti untuk jangka waktu tertentu.

Dengan mengacu kepada perumusan masalah, maka penelitian ini dilakukan di Kabupaten Situbondo. Pertimbangan-pertimbangan yang dilakukan dalam menentukan lokasi penelitian ini adalah:

1) DPRD sebagai bagian dari penyelenggara Pemerintahan Daerah memiliki tugas dan tanggungjawab yang sama dalam menciptakan iklim yang *good governance*;
2) Kabupaten Situbondo memiliki tantangan yang berat dalam mengubah Kabupaten Situbondo untuk beralih dari garis belakang pembangunan ke

garis depan pembangunan, karena teritorinya berbatasan langsung dengan kabupaten-kabupaten yang cukup maju.

3) Kabupaten Situbondo berada pada jalur tengah lalu lintas darat yang menghubungkan Kabupaten Probolinggo dan Kabupaten Banyuwangi sebagai jalur pantura menuju Pulau Bali, sehingga dibutuhkan komitmen DPRD untuk bersama-sama pemerintah daerah membuat suatu kebijakan yang dapat merangsang pertumbuhan ekonomi di kawasan perbatasan;
4) Konstribusi nyata peneliti (yang mengabdikan diri di Kabupaten Situbondo) untuk mendorong proses penguatan kelembagaan DPRD di Kabupaten Situbondo.

4.3.2. Situs Penelitian

Situs penelitian merupakan tempat yang paling dekat dimana peneliti dapat menangkap dan melakukan pengamatan terhadap obyek yang diteliti. Yang menjadi situs penelitian ini adalah kantor DPRD kabupaten Situbondo sebagai tempat untuk memotret gambaran peran anggota DPRD dalam melakukan fungsi pengawasan terhadap Pemerintah Daerah di bidang pelayanan publik yang meliputi:

a. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Situbondo khususnya komisi IV yang membidangi tentang pelayanan kesehatan
b. Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo
c. Badan Pemeriksa Keuangan Daerah (BPKP)
d. Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) dr. Abdoer Rahem Situbondo

4.4. Sumber Data

Penelitian kualitatif tidak bermaksud untuk menggambarkan karakterisktik populasi atau menarik generalisasi kesimpulan yang berlaku bagi populasi (seperti penelitian kuantitatif) melainkan lebih terfokus pada representasi terhadap fenomena sosial. Data dan informasi pada penelitian kualitatif harus ditelusuri secara luas dan mendalam sesuai dengan variasi yang ada. Hanya dengan cara demikian, peneliti mampu mendeskripsikan fenomena yang diteliti secara utuh (Kanto, 1998:37).

Berkenaan dengan tujuan penelitian kualitatif diatas, maka pada prosedur sampling,yang terpenting adalah bagaimana menentukan informan (*key forman*) atau situasi sosial tertentu yang sarat informasi sesuai dengan kebutuhan penelitian. Sehingga yang menjadi key informan dalam penelitian ini adalah Ketua DPRD Kabupaten Situbondo yang selanjutnya berkembang berdasarkan informasi dari key informan.

4.4.1. Sumber Data Primer

Berdasarkan pemahaman diatas, sumber data utama (data primer) yang digali peneliti sesuai dengan pokok masalah dikelompokan dalam 3 (tiga) kelompok yang mewakili lembaganya. Ketiga kleompok utama sumberdata tersebuat adalah: 1). Anggota komisi dan fraksi (DPRD), 2). Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) pemerintah Kabupaten Situbondo yang menjadi mitra dalam pengawasan anggota DPRD, dan 3).Wartawan,LSM sebagai pihak yang senantiasa mengikuti dan mengkritisi kebijakan dan kegiatan DPRD kabupaten Situbondo periode 2009-2014.

a. **Narasumber Anggota DPRD Kabupaten Situbondo periode 2009-2014**

Sumber data atau Informan awal dipilih secara purposif (*purposive sampling*). Pemilihan informan didasarkan objek penelitian yang menguasi masalah, memiliki data, dan bersedia memberikan data. Dalam penelitian ini yang menjadi informan dari kelompok lembaga DPRD kabupaten Situbondo adalah Ketua komisi I Bapak Syaiful Bahri, S.Ag, HA. Samrowi, S.Ag anggota badan anggaran, Bapak Narwioto Wakil Ketua DPRD Situbondo, Bapak Swarjono, S.Pd Anggota komisi IV, Bapak Maskuri Ismail, M.Pd Anggota Komisi I, Ibu Zainiye, ketua DPRD Situbondo, Bapak H. M. Aswari Anggota komisi II, Ibu Dra, Hasanah, M.Pdi Ketua Komisi IV, Moh. Noer A. M.Pd Anggota Komisi III, Hadi Prianto, S.Pd, Wakil Ketua DPRD Situbondo.

b. **Narasumber Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Pemerintah Kabupaten Situbondo.**

Dalam kelompok ini, yang dipilih layak menjadi informan tentang pelaksanaan pengawasan DPRD diantaranya adalah: Bagian Pemerintahan umum pemerintah kabupaten Situbondo, bagian hukum pemerintah kabupaten Situbondo, Bapak Iskandar Nurfarsa Asisten III Pemkab Situbondo Bidang Kesra, Bapak Hari Suskiono Kepala Bagian Bina Marga, Bagian perekonomian , Bappeda, humas pemerintah kabupaten Situbondo,

c. **Wartawan dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)**

Untuk memperoleh gambaran data yang komprehensif tentang pengawasan yang dilakukan oleh DPRD kabupaten Situbondo periode 2009-2014, peneliti juga menambahkan data informan yang berasal dari luar mekanisme pengawasan. Pelibatan informan diluar informan pelaksana dipilih karena selama ini mereka selalu terlibat dan mengawasi kinerja DPRD termasuk

pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan DPRD kabupaten Situbondo. Kelompok informan diluar informan pelaksana pengawasan antara lain: Bapak Suyono, SH Ketua LSM Reformasi.

4.4.2. Sumber Data Dokumen

Dokumen yang menjadi data yang berkaitan dan menjawab fokus penelitian ini meliputi:

1) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo Nomor : Tahun 2012;
2) Draft Rencana Kerja (Renja);
3) Lampiran Keputusan DPRD Kabupaten Situbondo Tanggal, Nomor : 188.170/P/431.100/2012;
4) Situbondo Dalam Angka (GDA)
5) Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

4.5. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian deskriptif dimaksudkan untuk mengeksplorasi data dan mengklarifikasi mengenai suatu fenomena atau kenyataan sosial, dengan jalan mendeskripsikan sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah atau unit yang diteliti. Penelitian kualitatif tidak mempersoalkan jalinan hubungan antar variabel yang ada dan tidak juga dimaksudkan untuk menarik generalisasi yang menjelaskan variabel-variabel yang menyebabkan suatu gejala atau kenyataan sosial. Karenanya penelitian deskriptif tidak menggunakan dan tidak melakukan pengujian hipotesis, tetapi memperkuat peran peneliti dalam menangkap dan mengembangkan fenomena – fenomena baru di lapangan.

Begitu kuatnya peran peneliti dalam jenis penelitian ini, maka tahapan-tahapan dalam aktifitas lapangan menjadi bagian penting untuk dirumuskan. Langkah-langkan kegiatan peneliti dilapangan sebagai berikut :

a. Proses Memasuki Lokasi Penelitian (*getting in*)

Peneliti melakukan orientasi di lingkungan kantor DPRD Kabupaten Situbondo dan Sekretariat Daerah Kabupaten Situbondo untuk memperoleh berbagai informasi awal yang berkaitan dengan masalah penelitian. Peneliti mulai melakukan pendekatan awal dengan beberapa staf DPRD Kabupaten Situbondo yang dapat membantu dalam memberikan jadwal kerja anggotanya DPRD dan seputar dokumen yang dibutuhkan peneliti. Selanjutnya peneliti juga melakukan pendekatan dengan Kepala bagian Humas, Sekretaris DPRD, Kabag Perundang-undangan DPRD, Kabag Perundang-undangan dan staf Biro Hukum.

b. Ketika Berada Dilokasi Penelitian (*getting along*);

Peneliti melakukan hubungan pribadi yang akrab dengan subjek penelitian, sehingga peneliti memperoleh informasi lengkap serta menangkap makna dari berbagai informasi yang diperoleh dan menghindari kesan kaku. Untuk mendapatkan data yang valid, peneliti melakukan adaptasi dan proses belajar dengan para informan tersebut, berlandaskan hubungan etik dan simpatik, sehingga dapat mengurangi jarak sosial antara peneliti dengan informan. Tetapi bersopan santun dalam bertutur kata dan berperilaku.

c. Pengumpulan Data (Logging the data)

Ketika berada di lapangan, teknik yang di pakai dalam pengumpulan data dapat digunakan sebagai berikut:

1). *Wawancara mendalam*

Wawancara jenis ini tidak dilaksanakan dengan struktur yang tepat tetapi dengan melakukan pertanyaan yang memfokuskan pada permasalahan sehingga informasi yang didapatkan cukup akurat. Sehingga mampu menggali kejujuran informan untuk memberikan informasi yang sebenarnya, terutama yang berkenaan dengan perasaan, sikap, dan pandangan mereka terhadap pelaksanaan kerjanya.

Teknik wawancara seperti ini dilaksanakan semua informan yang ada pada lokasi penelitian terutama untuk mendapatkan data primer dari informan tersebut. Data primer didapatkan sebagai informan antara lain: Ketua komisi I Bapak Syaiful Bahri, S.Ag, HA. Samrowi, S.Ag anggota badan anggaran, Bapak Narwioto Wakil Ketua DPRD Situbondo, Bapak Swarjono, S.Pd Anggota komisi IV, Bapak Maskuri Ismail, M.Pd Anggota Komisi I, Ibu Zainiye, ketua DPRD Situbondo, Bapak H. M. Aswari Anggota komisi II, Ibu Dra, Hasanah, M.Pdi Ketua Komisi IV, Moh. Noer A. M.Pd Anggota Komisi III, Hadi Prianto, S.Pd, Wakil Ketua DPRD Situbondo. Bapak Iskandar Nurfarsa Asisten III Pemkab Situbondo Bidang Kesra, Bapak Hari Suskiono Kepala Bagian Bina Marga, Bagian perekonomian , Bappeda, humas pemerintah kabupaten Situbondo, Bapak Suyono, SH Ketua LSM Reformasi.

2) *Dokumentasi*

Untuk mendapatkan data sekunder yang yang berkaitan dengan penelitian dilaksanakan dengan mengumpulkan data yang bersumber pada arsip dan dokumen pada masing-masing lokasi penelitian. Data sekunder berupa Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo Nomor

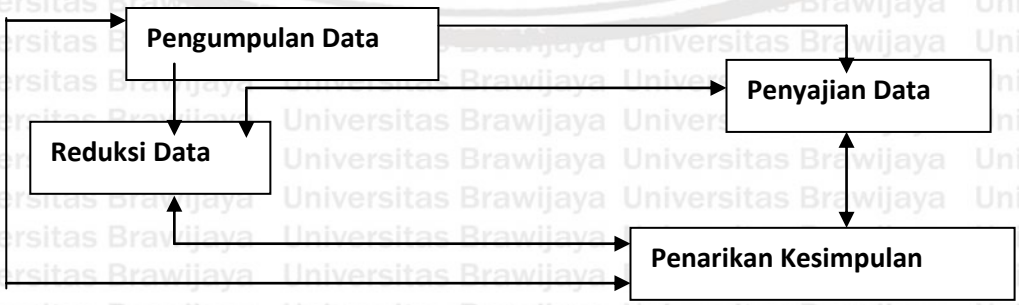
: Tahun 2012, Draft Rencana Kerja (Renja), Lampiran Keputusan DPRD Kabupaten Situbondo Tanggal, Nomor : 188.170/P/431.100/2012, Situbondo Dalam Angka (GDA), Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

4.6. Teknik Analisa Data

Dalam menganalisis data penelitian ini mengacu pada model yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman (1987:21-25), mencakup tahapan-tahapan sebagai berikut: (a).Reduksi Data; (b).Penyajian Data; dan (c).Penarikan Kesimpulan/Verifikasi. Setelah data-data terkumpul, dengan teknik pengumpulan data sebagaimana tersebut diatas, maka selanjutnya data-data itu diolah, dianalisis untuk disajikan dalam bentuk kongkrit.

Analisis data mencakup kegiatan menelaah data, membaginya menjadi satuan-satuan yang dapat dikelola, mensintesakannya, mencari pola menemukan apa yang penting dan apa yang akan dipelajari dan memutuskan apa yang akan dilaporkan. Proses analisis data dalam penelitian ini digunakan model Miles dan Huberman (1987 : 21 – 25) yaitu menggunakan analisis interaktif seperti di tampilkan dalam gambar 4.1.

Gambar 4.1 Model Analisis Interaktif



Sumber: Miles dan Huberman terjemahan Tjejep R.R, 1987.

Sebagai penelitian kualitatif, penelitian ini lebih banyak menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan tentang orang-orang atau perilaku yang dapat di amati. Data kualitatif adalah data yang berbentuk kata-kata, bukan dalam bentuk angka. Karaketistik data penelitian tersebut sejalan dengan apa yang dikemukakan Miles and Huberman (1987) yang menyatakan : "*the most frequent form of display data for qualitative research data in the post has been narrative text"* (yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif).

Miles dan Huberman membantu para peneliti kualitatif dengan model-model penyajian data yang analog dengan model-model penyajian data kuantitatif statis, dengan menggunakan tabel, grafiks, amatriks dan semacamyan; bukan diisi dengan angka-angka melainkan dengan kata atau *phase* verbal.

Data kualitatif diperoleh melalui berbagai macam teknik pengumpulan data misalnya wawancara, analisis dokumen, diskusi terfolus, atau observasi yang telah dituangkan dalam catatan lapangan (transkrip). Data yang diperoleh dilapangan disajikan dalam bentuk narasi. Hasil dari pengumpulan data direduksi, dirangkum sehingga menemukan tema-tema pokok yang relevan dengan penelitian. Tahap reduksi data dan penyajian data adalah dua komponen analisis yang dilakukan bersamaan dengan proses pengumpulan data yang dilanjutkan dengan mengambil kesimpulan terhadap bagaimana Pelaksanaan tugas dan fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPRD Situbondo Periode 2009-2014 dan Bagaimana Pelaksanaan fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPRD Situbondo Periode 2009-2014 dalam bidang pelayanan publik di Kabupaten Situbondo.

Sedangakan untuk menganalisi apa saja kendala atau hambatan yang ditemui dalam menjalankan tugas dan fungsi pengawasan memakai analisis *Force Field Analysis* (Analisis Kekuatan Medan) dengan tahapan sebagai berikut:

a) Menentukan semua faktor pendorong yang merupakan potensi dalam mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Situbondo
b) Menentukan semua faktor penghambat yang merupakan permasalahan pelaksanaan tugas dan fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Situbondo
c) Memberikan nilai setiap faktor pendorong dan faktor penghambat untuk menunjukkan seberapa besar kekuatannya terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Situbondo
d) Menganalisis seberapa besar kemampuan untuk melemahkan faktor penghambat dan menguatkan faktor pendorong sehingga dapat melahirkan strategi-strategi pelaksanaan tugas dan fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Situbondo
e) Memberikan kategori nilai atau kekuatan pada masing-masing faktor. Penilaian yang diberikan adalah: 5 = Sangat Kuat, 4 = Kuat, 3 = Cukup Kuat, 2 = Kurang kuat dan 1 = Lemah

4.7. Keabsahan Data

McMillan sebagaimana dalam Satori dan Komariah (2009 h.161) menjelaskan bahwa suatu investigasi dikatakan penelitian apabila mengandung karakteristik obyektif, akurat/tepat, dapat dibuktikan, menjelaskan , kenyataan empiris, logis, dan sesuai dengan kondisi nyata. Keberadaan ukuran-ukuran tersebut menunjukkan derajat keilmiahan suatu penelitian. Pandangan Millan ini dalam kaitan dengan usaha mencari dan membuktikan kebenaran secara ilmiah.

Berbicara tentang penelitian ilmiah tidak terlepas dari kepercayaan orang akan proses penelitian dan hasilnya. Suatu penelitian dikatakan ilmiah apabila mengandung tingkat obyektivitas yang tinggi dan ini akan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap hasil penelitian. Satori dan Komariah (2009 hal.162) menekankan bahwa suatu penelitian harus mengandung nilai terpercaya dan peneliti harus mampu mempertanggungjawabkan.

Mempertanggungjawabkan keabsahan suatu penelitian dapat ditelusuri dari cara-cara memperoleh kepercayaan. Dalam penelitian kualitatif ukuran obyektivitas bukan terletak pada konsistensi data hasil penjaringan instrumen, tetapi dengan *'audit trial'* yaitu suatu rekam jejak *(track record)* peneliti dalam melakukan metode kualitatif secara ajeg, konsisten, dan terpercaya.

Kriteria untuk menguji keabsahan penelitian (Satori dan Komariah, 2009 h.164) dalam penelitian kualitatif adalah apabila memiliki derajat keterpercayaan *(credibility)*, keteralihan *(transterability)*, kebergantungan *(dependability)*, dan kepastian *(confirmability)*. Keempat macam kriteria ini akan diuraikan sebagaimana dibawah ini:

a. Keterpercayaan *(Credibility)*

Credibility pada dasarnya sering disebut sebagai validitas internal dalam penelitian non kualitatif. Kriteria ini menurut Moleong (2006 h.324) berfungsi untuk: (a) melaksanakan inkuiri (penyelidikan) sedemikian rupa sehingga tingkat kepercayaan penemuannya dapat dicapai; (b) mempertunjukan derajat kepercayaan hasil-hasil penemuan dengan jalan pembuktian oleh peneliti pada kenyataan ganda yang sedang diteliti. Dalam kaitan ini Nasution (1998 h.122) berpendapat, bahwa ada beberapa cara yang dilakukan untuk memperoleh kepercayaan hasil penelitian:

a) Melaksanakan observasi, melakukan pengamatan tarus menerus, disamping itu peneliti dapat memperhatikan sesuatu secara lebih cermat, terinci khususnya yang berkaitan dengan fokus penelitian. Observasi boleh dikatakan merupakan keharusan dalam melaksanakan penelitian kualitatif.

b) Melakukan trianggulasi teknik yaitu peneliti menggunakan teknik pengupulan data yang berbeda-beda untuk mengumpulkan data dari sumber yang sama. Peneliti menggunakan observasi, wawancara dan dokumentasi untuk sumber data yang sama secara serempak. Sedangkan triangulasi sumber berarti untuk mendapatkan data dari sumber yang berbeda-beda dengan teknik yang sama. Dengan trianggulasi ini memungkinkan peneliti memperoleh variasi informasi seluas-luasnya atau selengkap-lengkapnya dari sumber-sumber yang dijadikan informan dan bahan-bahan informasi lain yang dijadikan pegangan.

c) Mengadakan *"member check"*, yaitu peneliti melakukan pengecekan ulang secara garis besar atas informasi yang telah diperoleh dari narasumber/informan dalam wawancara yang telah dicatat, dengan maksud agar informasi yang diperoleh tersebut ketika digunakan dalam penulisan laporan penelitian telah sesuai dengan apa yang dimaksud oleh informan.

b. Keteralihan *(Transferability)*

Kriteria ini merupakan modifikasi validitas eksternal dalam penelitian kualitattif. Pada prinsipnya kriteria keteralihan *(transferability)* ini merupakan pernyataan empirik yang tidak bisa dijawab oleh peneliti sendiri, tetapi dijawab dan dinilai oleh para pembaca laporan hasil penelitian.

Penelitian kualitatif memiliki standar *transferability* yang tinggi bilamana para pembaca laporan hasil penelitian memperoleh gambaran dan pemahaman

yang jelas tentang konteks dan fokus penelitian. Bila pembaca melihat ada yang cocok bagi situasi yang dihadapinya, maka bisa dimungkinkan adanya keteralihan, meskipun dapat diduga, bahwa tidak ada situasi yang sama, sehingga masih diperlukan penyesuaian menurut keadaan masing-masing.

c. Kebergantungan *(Dependability)*

Kebergantungan disebut juga dengan audit kebergantungan yang menurut istilah konvesional disebut dengan realibilitas *(realibility)*. Realibilitas merupakan syarat mutlak bagi tercapainya penelitian yang valid. Dalam penelitian kualitatif, menurut Satori dan Komariah (2009 h.166), kriteria kebergantungan pada suatu penelitian merupakan representasi dari rangkaian kegiatan pencarian data yang dapat ditelusuri jejaknya. Oleh karena itu uji dependabilitas adalah uji terhadap data dengan informan sebagai sumbernya dan teknik yang diambilnya apakah menunjukkan rasionaltas atau tidak.

Sebagaimana telah disinggung, bahwa dalam penelitian kualitatif alat utama yang digunakan dalam mengumpulkan data adalah peneliti sendiri *(key instrument)*, sehingga untuk mendapatkan dan mencapai validitas data, maka hal yang perlu dilakukan adalah memadukan kriteria kebergantungan dengan kepastian. Dalam hal ini cara yang dipakai menurut Moleong (2006 h.338) adalah dengan penelusuran audit *(audit trial)*, yakni melacak atau memeriksa kepastian data melalui catatan-catatan pelaksanaan keseluruhan proses dan hasil studi setelah dilakukan klasifikasi. Usaha melacak kebenaran data ini dilakukan juga melalui cara berdiskusi dengan pembimbing setahap demi setahap data yang dihasilkan di lapangan. *Audit trial* dilakukan pula dengan menyediakan bahan-bahan, sebagai berikut:

a) Data mentah, seperti catatan lapangan waktu observasi dan wawancara, hasil rekaman, dokumen, dan lain-lain yang diolah dan disajikan dalam bentuk laporan;

b) Hasil analisis data, berupa rekaman, konsep-konsep, dan data-data yang dikumpulkan;

c) Hasil sintesis data, seperti tafsiran, kesimpulan, definisi, data, tema, pola hubungan literatur dan laporan akhir.

d) Catatan mengenai proses yang digunakan, yakni tentang metodologi, desain, strategi, prosedur, rasional, usaha-usaha agar penelitian dapat dipercaya;

d. Kepastian *(comfirmability)*

Kriteria kepastian, menurut penelitian non kualitatif lebih menekan pada orang, maka penelitian kualitatif menghendaki agar penekanannya bukan pada orang, tetapi pada data. Dengan kata lain, untuk mewujudkan kepastian penemuan seseorang yang lebih mendapatkan keabsahan terletak pada datanya bukan pada orangnya.

Kriteria kepastian berfokus pada audit (pemeriksaan) kulaitas dan kepastian hasil penelitian. Dalam proses pemeriksaan hasil penelitian terdapat perbedaan data, sehingga penulis melakukan konfirmasi dengan sumber data untuk menyesuaikan data antara maksud yang disampaikan informan dengan catatan lapangan sebelum ditulis dalam laporan penelitian (Tesis).

BAB V

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Penyajian Data

5.1. Gambaran dan Kondisi Kabupaten Situbondo

5.1.1. Kondisi Geografis

Kabupaten Situbondo merupakan salah satu Kabupaten di Jawa timur yang cukup dikenal dengan sebutan Daerah Wisata Pantai Pasir Putih yang letaknya berada di ujung Timur pulau Jawa bagian Utara dengan posisi di antara 7.35' - 7.44' Lintang Selatan dan 113.30' - 114.42' Bujur Timur. Letak Kabupaten Situbondo, disebelah utara berbatasan dengan Selat Madura, sebelah Timur berbatasan dengan Selat Bali, sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Bondowoso dan Banyuwangi, serta sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Probolinggo.

Secara administrasi pemerintahan, wilayah Kabupaten Situbondo terdiri dari 17 kecamatan, 4 Kelurahan 132 Desa, 660 Dusun, 1.307 RW dan 3.325 RT.Luas Kabupaten Situbondo adalah1.638,50 km2 atau 163.850 Ha, bentuknya memanjang dari Barat ke Timur lebih kurang 150 km. Pantai Utara umumnya berdataran rendah dan disebelah Selatan berdataran tinggi dengan rata-rata lebar wilayah lebih kurang 11 km. Luas wilayah menurut Kecamatan, terluas adalah Kecamatan Banyuputih 481,67 km2 disebabkan oleh luasnya hutan jati di perbatasan antara Kecamatan Banyuputih dan wilayah Banyuwangi Utara. Sedangkan luas wilayah yang terkecil adalah Kecamatan Besuki yaitu 26,41 km2 Dari 17 kecamatan yang ada, diantaranya terdiri dari 14 kecamatan memiliki pantai dan 4 Kecamatan tidak memiliki pantai, yaitu Kecamatan Sumbermalang, Kecamatan Jatibanteng, Kecamatan Situbondo dan Kecamatan Panji. Adapun

batas-batas wilayah Kabupaten Situbondo sebagai berikut:

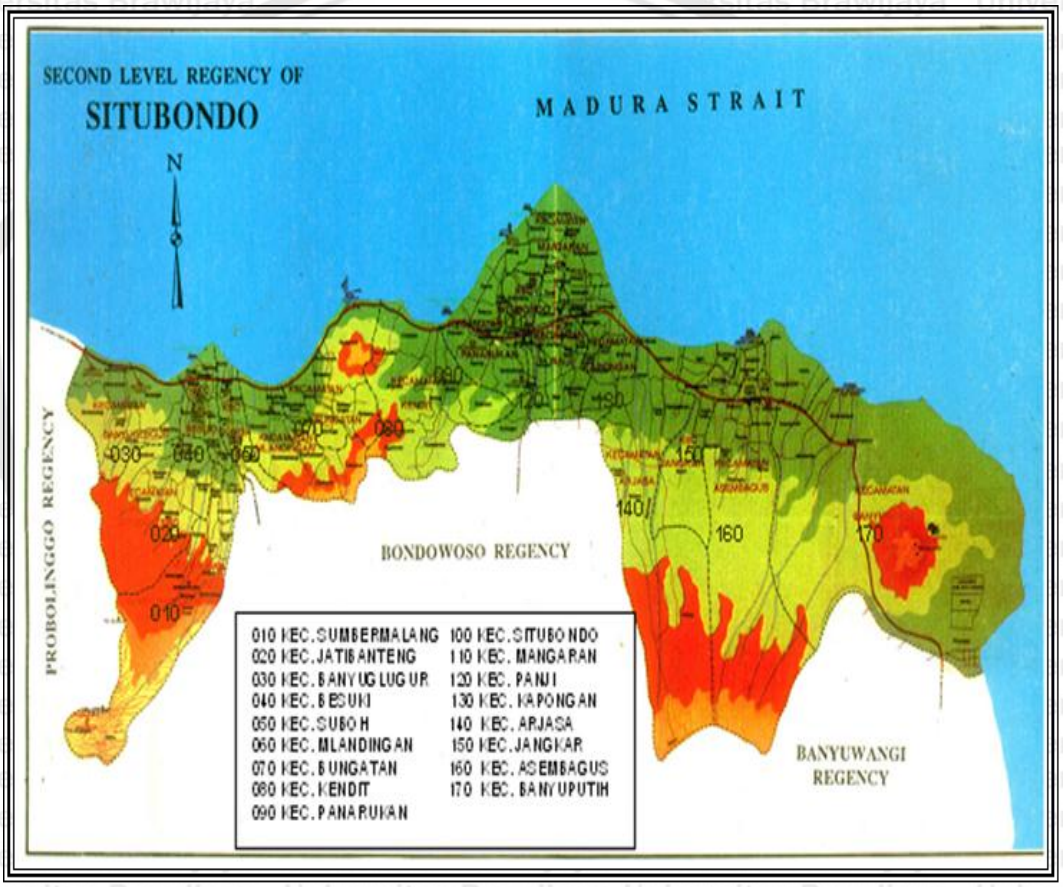
Sebelah Utara : Selat Madura

Sebelah Timur : Selat Bali

Sebelah Selatan : Kabupaten Bondowoso dan Kabupaten Banyuwangi

Sebelah Barat : Kabupaten Probolinggo

Gambar 5.1 Peta Wilayah Kabupaten Situbondo



Sumber: Situbondo Dalam Angka, 2012

Peta wilayah Kabupaten Situbondo tersebut menunjukkan bahwa posisi geografis Kabupaten Situbondo cukup strategis. Kabupaten Situbondo juga berdekatan dengan Kabupaten/kota yang tergabung dalam Gerbang Kertasusila, yaitu Situbondo, Bangkalan, Madura, Surabaya, Sidoarjo dan Lamongan. Disamping itu, dengan potensi kawasan pesisirnya, Kabupaten Situbondo telah menjadi pintu gerbang alternatif bagi transportasi laut sebagaimana pernah terjadi pada masa lampau.

5.1.2. Pemerintahan

a. Kepala Daerah

Sebagai wilayah Kabupaten, kepala daerah Kabupaten Situbondo dipimpin oleh Bupati.Bupati kepala daerah Kabupaten Situbondo saat ini adalah H. Dadang Wigiarto, SH dan dibantu wakil Bupati yaitu Rachmad, SH, MH dipilih melalui pilkada tahun 2010 yang diusung oleh partai PAN melalui tahapan pilkada dua putaran.

Organaisasi Perangkat Daerah Kabupaten Situbondo yang mendukung Kepala Daerah Kabupaten Situbondoterdiri atas 5 (lima) kelompok satuan kerja yang terbagi atas:

a. Sekretariat Daerah yang terdiri atas Sekretaris Daerah dan Staf Ahli.

   Staf Ahli mencakup bidang :

   1) Staf Ahli Pemerintahan,
   2) Staf Ahli bidang Ekonomi dan Keuangan,
   3) Staf Ahli bidang Kemasyarakatadan dan SDM,
   4) Staf Ahli bidang Pembangunan dan
   5) Staf Ahli bidang Hukum dan Politik

b. Asisten yang meliputi :
   1) Asisten I (bidang Pemerintahan dan Kesejahteraan Masyarakat)
   2) Asisten II (bidang Perekonomian dan Pembangunan)
   3) Asisten III (bidang Umum)

c. Dinas Daerah sebanyak 11 instansi, yaitu :
   1) Dinas PU
   2) Dinas Kesehatan
   3) Dinas Koperasi dan UKM
   4) Dinada PPKAD
   5) Dinas perhubungan
   6) Dinas Kependudukan, catata Sipil dan Sosial
   7) Dinas Pendidikan
   8) Dinas Ketenagakerjaan
   9) Dinas Kebudayaan, Pariwisata, pemuda dan Olahraga
   10) Dinas Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan

d. Lembaga teknis daerah sebanyak 11 lembaga, yang meliputi:
   1) Badan Perencanaan Pembangunan, penelitian dan pengembangan Daerah
   2) Inspektorat Kabupaten
   3) Badan Kepegawaian daerah
   4) Badan Penanaman Modal dan Perijinan
   5) Badan lingkungan Hidup
   6) Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD)
   7) Kantor Pemberdayaan Masyarakat
   8) Kantor Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan masyarakat

9) Kantor Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan
10) Kantor Perpustakaan dan Arsip
11) Kantor Ketahanan Pangan

e. Kecamatan sebanyak 17 Kecamatan.

Jumlah Pegawai (PNS) di lingkungan pemerintah Kabupaten Situbondo saat ini mencapai lebih dari 9 ribu pegawai, belum termasuk honor daerah.Jumlah pegawai di lingkungan Pemerintah Kabupaten Situbondo memiliki tingkat pendidikan yang bervariasi, mulai dari tamatan SD (Sekolah Dasar) sampai pegawai yang telah menamatkan jenjang Strata-3 (Doktor).Sebaran dan variasi tingkat pendidikan di SKPD Kabupaten Situbondo nampak dalam tabel 5.1.

Tabel 5.1 Jumlah Pegawai Negeri Sipil Menurut Tingkat Pendidikan dan SKPD di Kabupaten Situbondo

No	Tingkat Pendidikan	Sekretatiat Daerah	Sekretariat DPRD	Dinas Daerah	Lembaga Teknis Daerah	Kecamatan	Jumlah Total
1	SD /MI						230
2	SMP/MTs						6
3	SMU/SMK/MA						3.194
4	Diploma I						9
5	Diploma II						629
6	Diploma III						1.627
7	Diploma IV						12
No	**Tingkat Pendidikan**	**Sekretatiat Daerah**	**Sekretariat DPRD**	**Dinas Daerah**	**Lembaga Teknis Daerah**	**Kecamatan**	**Jumlah Total**
8	Sarjana (S1)						2.984
9	Magister (S2)						295
10	Pasca sarjana (S3)						147
	Jumlah/Total	***-***	***29***	***142***	***529***	***8.433***	***9.133***

Sumber : Badan Kepegawaian Daerah, 2011

Berdasarkan data tersebut nampak bahwa jenjang pendidikan yang paling banyak ditamatkan oleh pegawai dilingkungan pemerintah Kabupaten Situbondo adalah pada tingkat SMU yang mencapai jumlah 3.194 atau mencapai 35 persen dari seluruh pegawai. Sedangkan pegawai yang berpendidikan setingkat Strata-1 (sarjana) mencapai 2.984 atau 32,7 persen dan pegawai yang berpendidikan Diploma-3 berjumlah 1.627 atau 17,8 persen dari jumlah pegawai yang sebagian besar bertugas di dinas-dinas daerah Kabupaten Situbondo.

b. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Situbondo.

Jumlah kursi DPRD Kabupaten Situbondo periode 2009 - 2014 adalah sejumlah 45 kursi. Jumlah kursi tersebut sebagaimana ditentukan dalam undang-undang pemilu dimana Kabupaten/Kota dengan penduduk di atas 1 juta mendapat 45 Kursi di dewan perwakilan daerah. Dari segi jenis kelamin, komposisi anggota DPRD Situbondo periode 2009-2014 adalah 86 persen laki-laki dan sisanya perempuan.

Berdasarkan hasil pemilu legislatif tahun 2009, Partai politik yang menguasai kursi DPRD adalah Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Kebangkitan Nasional Ulama (PKNU) yang sama-sama memperoleh 11 kursi, Partai Hanura memperoleh 7 kursi, Partai Demokrat yang memperoleh 6 kursi, sedangkan Partai PDI-P dan Partai PKB yang mendapatkan 5 kursi di DPRD Situbondo. Komposisi Kursi Di DPRD situbondo periode 2009-2014 dapat dilihat dari tabel 5.2.

Tabel 5.2 Jumlah Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hasil Pemilu 2011 menurut Asal Partai Politik dan Jenis Kelamin

No	Partai Politik	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
1	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	6	5	11
2	Partai PKNU	10	1	11
3	Partai Demokrat	4	1	5
4	PDI Perjuangan	5	1	6
5	Partai Golkar	3	2	5
6	Partai PKB	4	-	4
7	Partai Hanura	2	-	2
8	Partai PAN	1	-	1
	Jumlah/Total	35	10	45

Sumber :Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Situbondo 2011.

Berdasarkan kelompok umur dan jenjang pendidikan yang ditamatkan oleh anggota DPRD Situbondo periode 2009-2014, maka terlihat sekitar 70 persen anggota dewan yang berumur antara 36 - 49 tahun telah menamatkan jenjang pendidikan Sarjana (S-1). Sedangkan yang memiliki jenjang pendidikan Magister (S-2) sebanyak 16 persen. Profil tingkat pendidikan anggota DPRD berdasarkan kelompok umur dapat di lihat dari tampilan tabel 5.3.

Tabel 5.3 Jumlah Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Hasil Pemilu 2011 menurut Kelompok Umur, Pendidikan dan Jenis Kelamin

Uraian	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
Kelompok umur			
a. 21- 35	7	2	9
b. 36 – 49	31	4	35
c. 50 -59	5	1	6
d. 60 +	-	-	-
Jumlah/Total	38	7	45
Uraian	**Laki-laki**	**Perempuan**	**Jumlah**
Tingkat Pendidikan			
a. dibawah SLTA	-	-	-
b. SLTA /sederajat	5	3	8
c. Diploma	-	-	-
d. D IV / S1	31	3	34
e. S2/S3	7	1	8
Jumlah/Total	43	7	45

Sumber: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) KabupatenSitubondo 2011

Berdasarkan data tersebut, dari segi tingkat pendidikan anggota DPRD Situbondo Periode 2009-2014 sudah cukup baik. Lebih dari 50 persen anggota DPRD Situbondo telah menamatkan jenjang pendidikan Strata-1 (Sarjana) dan bahkan menurut pengakuan beberapa anggota dewan, bahwa saat ini beberapa anggota Dewan sedang menempuh pendidikan Strata-2 (magister). Kondisi ini menumbuhkan harapan akan dapat meningkatkan kualitas dan kapabilitas anggota DPRD dalam menjalankan tugas dan fungsi kedewanannya.

5.1.3. Penduduk dan Tenaga Kerja

a. Penduduk

Hasil registrasi penduduk menunjukkan bahwa jumlah penduduk Kabupaten Situbondo pada tahun 2011 sebesar 652.042 jiwa, yang terdiri dari 318.157 jiwa penduduk laki-laki dan 333.885 jiwa penduduk perempuan. Jumlah penduduk tersebut berada pada 215.752 keluarga. Dengan luas wilayah 1.638,50 km^2 Kabupaten Situbondo mempunyai kepadatan penduduk sebesar 398 jiwa/km^2. Perbandingan data jumlah penduduk dan luas wilayah serta kepadatan penduduk berdasarkan kecamatan Nampak dalam tabel 5.4.

Tabel 5.4 Jumlah Penduduk, Keluarga dan Rata-rata Penduduk per Keluarga Menurut Kecamatan

No	Kecamatan	Luas Wilayah	Penduduk	Keluarga	Kepa-Datan	Rata-rata Penduduk per-Keluarga
1.	Sumbermalang	12.947	26.347	18.858	203,50	4
2.	Jatibanteng	6.608	21.910	25.950	331,57	4
3.	Banyuglugur	7.266	22.644	17.308	311,64	3
4.	Besuki	2.641	61.809	30.875	2.340,36	4
5.	Suboh	3.084	26.350	18.047	854,41	4
6.	Mlandingan	3.961	22.396	17.434	565,41	4
7.	Bungatan	6.607	24.565	16.295	371,80	3
8.	Kendit	11.414	28.245	12.480	247,46	4
9.	Panarukan	5.438	53.607	24.232	985,79	4
10.	Situbondo	2.781	47.082	23.171	1.692,99	4
11.	Mangaran	4.699	32.134	25.542	683,85	4
12.	Panji	3.570	69.009	16.408	1.933,03	4
13.	Kapongan	4.455	37.236	10.012	835,82	4
14.	Arjasa	21.638	39.884	16.581	184,32	4
15.	Jangkar	6.700	36.467	12.365	544,28	4
16 .	Asembagus	11.874	47.408	11.945	399,26	4
17 .	Banyuputih	48.167	54.949	16.835	114,08	4
Jumlah Total		***163.850***	***652.402***	***323.863***	***397,95***	***4***

Sumber : Dinas Kependudukan, Catatan Sipil dan Sosial Kab. Situbondo,2011

Sedangkan perbandingan atau rasio jumlah penduduk berdasarkan jenis kelamin secara total pada tahun 2010 menunjukan jumlah penduduk laki-laki lebih banyak dibandingkan penduduk perempuan. Hal ini dapat dilihat dari angka rasio jenis kelamin pada tahun 2010 Kabupaten Situbondo mempunyai angka rasio jenis kelamin sebesar 101.

Hal ini berarti dari 100 jiwa penduduk perempuan terdapat 101 jiwa penduduk laki-laki.Perbandingan jumlah penduduk berdasarkan rasio jenis kelamin tiap kecamatan di Kabupaten Situbondo seperti di tampilkan dalam tabel 5.5.

Tabel 5.5 Jumlah Desa, Penduduk dan Sex Ratio Menurut Kecamatan

N0	Kecamatan	Desa/ Kelurahan	Penduduk			Rasio Jenis Kelamin
			Laki-laki	perempuan	Jumlah	
1	Sumbermalang	16	12.823	13.524	26.347	95
2	Jatibanteng	16	10.555	11.355	21.910	93
3	Banyuglugur	15	10.971	11.673	22.644	94
4	Besuki	22	30.149	31.660	61.809	95
5	Suboh	25	12.856	13.494	26.350	95
6	Mlandingan	23	10.850	11.546	22.396	94
7	Bungatan	25	11.812	12.753	24.565	93
8	Kendit	23	13.786	14.459	28.245	95
9	Panarukan	21	26.334	27.273	53.607	97
10	Situbondo	21	22.957	24.125	47.082	95
11	Mangaran	23	15.553	16.581	32.134	94
12	Panji	22	33.527	35.482	69.009	94
13	Kapongan	21	18.082	19.154	37.236	94
14	Arjasa	26	19.633	20.251	39.884	97
15	Jangkar	14	17.835	18.632	36.467	96
16	Asembagus	13	23.228	24.180	47.408	96
17	Banyuputih	17	27.206	27.743	54.949	98
Jumlah Total		***356***	***318.157***	***333.885***	***652.402***	***953***

Sumber: Dinas Kependudukan, Catatan Sipil dan Sosial Kab. Situbondo, 2011

Berdasarkan data perbandingan jumlah penduduk tersebut menunjukan bahwa komposisi antara penduduk laki-laki dan perempuan cukup berimbang. Namun dari sudut pandang keterwakilan perempuan di parlemen, rasio ini masih belum ideal. Anggota DPRD Situbondo ber Jumlah 50 orang dan hanya 7 anggota perempuan di DPRD Situbondo. Jumlah ini menunjukan bahwa keterwakilan perempuan di parlemen Situbondo kurang dari 20 persen.

b. Tenaga Kerja

Jumlah pencari kerja yang masuk catatan Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Situbondo sebanyak 9.907 laki-laki dan perempuan. Persentase adalah tamat sarjana (64,71 persen), berikutnya 14,70 persen tamat SLTA, dan ketiga 17,63 persen tamat sekolah kejuruan. Pada tahun 2010 jumlah pencari kerja yang ditempatkan sebesar 2.946 orang, 64 persen laki-laki dan 36 persen

perempuan. Hal tersebut dapat bermakna bahwa jumlah penduduk dengan tingkat pendidikan sarjana cukup besar namun tingkat penyerapan tenaga kerja lulusan sarjana di dunia kerja sangat terbatas.

5.1.4. Kondisi Sosial

a. Pendidikan

Jumlah lembaga sekolah dasar tahun 2009 ialah 440 buah, sedangkan jumlah murid seluruhnya sebanyak 76.229 siswa, dengan jumlah terbanyak pada kelompok umur 7 - 12 tahun yaitu 66.900 siswa atau sebesar 87,76 persen. Jumlah lembaga sekolah menengah yaitu 95 buah untuk SMP dan 48 untuk SMA. Untuk lembaga SMP jumlah muridnya ialah 30.221 siswa sedangkan untuk lembaga SMA muridnya sejumlah 16.921 siswa.Untuk SMK jumlah lembaga sekolah sebanyak 34 buah dengan jumlah murid 12.531 siswa.

Sedangkan sebaran jumlah sekolah murid, guru dan ruang belajar di tingkat Sekolah Dasar menurut kecamatan dapat terlihat dari tabel 5.6.

Tabel 5.6 Jumlah Sekolah, Murid dan Guru Sekolah Dasar Negeri/Swasta

No	Kecamatan	Jumlah Sekolah	Jumlah Kelas	Jumlah Murid
1.	Sumbermalang	22	132	2.418
2.	Jatibanteng	26	165	2.065
3.	Banyuglugur	15	90	2.256
4.	Besuki	38	237	5.676
5.	Suboh	20	120	2.420
6.	Mlandingan	22	130	1.923
7.	Bungatan	18	111	1.974
8.	Kendit	22	132	2.187
9.	Panarukan	31	198	4.098
10.	Situbondo	32	210	5.926
11.	Mangaran	18	116	1.936
12.	Panji	37	252	5.668
13.	Kapongan	27	164	2.435
14.	Arjasa	35	192	3.763
15.	Jangkar	24	142	2.696
16.	Asembagus	33	186	3.922
17.	Banyuputih	26	168	4.066
Jumlah/Total		**446**	**2.745**	**55.429**

Sumber: Dinas Pendidikan Kabupaten Situbondo,2011

b. Kesehatan

Data RSUD Kabupaten Situbondo menunjukkan bahwa jumlah kunjungan rawat jalan selama tahun 2011 adalah 417.842. Penderita terbanyak ialah penyakit yang menyerang sistem otot dan jaringan pengikat yang mencapai 122.069 kasus. Berikutnya adalah penderita penyakit infeksi akut lain pada saluran pernafasan atas sejumlah 106.217 kasus, sedangkan penderita terbesar ketiga adalah penyakit tekanan darah tinggi yang mencapai 37.015 kasus.

Sampai tahun 2010 jumlah Posyandu Paripurna di Kabupaten Situbondo sebanyak 1.063 buah, sedangkan jumlah Posyandu Non Paripurna sejumlah 381 buah. Data sebaran jumlah Posyandu paripurna dan Posyandu Non Paripurna di tiap kecamatan di Kabupaten Situbondo sebagaimana di tampilkan dalam tabel 5.7.

Tabel 5.7 Jumlah Posyandu dan Puskesmas di Kabupaten Situbondo

No	Kecamatan	Posyandu		Jumlah Puskesmas
		Paripurna	Non-Paripurna	
1.	Situbondo	59	11	2
2.	Mangaran	82	28	2
3.	Panji	69	7	2
4.	Kapongan	94	16	2
5.	Arjasa	49	24	2
6.	Jangkar	71	13	2
7.	Asembagus	64	16	2
8.	Banyuputih	58	7	1
9.	Sumbermalang	124	1	2
10.	Situbondo	45	66	3
11.	Mangaran	66	65	3
12.	Panji	68	4	1
13.	Kapongan	19	32	1
14.	Arjasa	75	7	2
15.	Jangkar	42	6	1
16.	Asembagus	54	-	2
17.	Banyuputih	17	47	1
Jumlah/Total		***1.063***	***381***	***32***

Sumber: Dinas Kesehatan Kabupaten Situbondo,2011

Di bidang pelayanan Imunisasi yang dilaksanakan di Puskesmas-puskesmas Kabupaten Situbondo secara umum telah melampaui target yang ditetapkan, walaupun di beberapa Puskesmas masih dibawah 100 persen. Capaian tertinggi ialah jenis imunisasi DPT HB Combo 3 yang mencapai 117,43 persen. Banyaknya Penyuluh dan Petugas Keluarga Berencana (PPKBD) dan Sub PPKD pada tahun 2010 adalah 356 orang dan 2.854 orang.

Sementara jumlah klinik KB tahun 2010 adalah 123 buah. Jumlah PUS pada tahun 2010 mencapai 228.454 orang dengan jumlah peserta KB aktif 180.331 pasangan. Alat kontrasepsi tertinggi adalah Suntik sebanyak 60,51 persen, Pil sebanyak 22,01 persen, Susuk mencapai 7,52 persen dan IUD sebanyak 5,67 persen. Realisasi perkiraan permintaan masyarakat tahun 2010 jauh dibawah target yaitu hanya persen 8,88 persen. Pada tahun 2010 jumlah keluarga yang masuk kategori kelompok keluarga sejahtera I sejumlah 45.031 keluarga, kategori keluarga sejahtera II berjumlah 64.511 keluarga, keluarga sejahtera III sejumlah 131.384 keluarga dan keluarga sejahtera III plus hanya 13.026 keluarga.

5.2. Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo

5.2.1. Visi dan Misi Kabupaten Situbondo

a. Visi

"SITUBONDO BISA LEBIH BAIK"

Secara filosofi visi tersebut dapat dijelaskan melalui makna yang terkandung di dalamnya, yaitu :

1) **SITUBONDO :** adalah satu kesatuan masyarakat dengan segala potensi dan sumber dayanya dalam sistem Pemerintahan Kabupaten Situbondo.

2) **AGAMIS** adalah suatu kondisi masyarakat yang hidup dalam sistem tata keimanan (kepercayaan) dan peribadatan kepada Tuhan Yang Maha Esa serta tata kaidah hubungan antar manusia dan lingkungannya**.**

3) **ADIL** adalah perwujudan kesamaan hak dan kewajiban secara proporsional dalam segala aspek kehidupan tanpa membedakan latar belakang suku, agama, ras dan golongan.

4) **MAKMUR** adalah kondisi kehidupan individu dan masyarakat yang terpenuhi kebutuhannya.

5) **BERKEHIDUPAN YANG BERKUALITAS** adalah hidup yang sehat dengan berlatarbelakang pendidikan yang sesuai jaman serta pemenuhan pendapatan yang memadai.

b. Misi

Misi Kabupaten Situbondo adalah:

1) Mendorong tumbuhnya perilaku masyarakat yang sejuk, santun dan saling menghormati dilandasi oleh nilai-nilai agama sesuai dengan simbol Situbondo sebagai Kota Wali dan Kota Santri

2) Meningkatkan pelayanan yang adil dan merata kepada masyarakat melalui tata kelola kepemerintahan yang baik

3) Mendorong pertumbuhan ekonomi untuk meningkatkan pendapatan masyarakat secara merata melalui pengembangan ekonomi lokal, konsep ekonomi kerakyatan dan pembangunan yang berwawasan lingkungan

4) Meningkatkan kualitas hidup masyarakat melalui peningkatan derajat kesehatan dan pendidikan masyarakat serta pemenuhan kebutuhan dasar lainnya

5.2.2. Lambang Daerah

a. Dasar

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor: 3 Tahun 1975, lambang daerah Kabupaten Situbondo seperti ditampilkan pada gambar 5.2.

Gambar 5.2 Lambang Daerah Kabupaten Situbondo



Sumber: Website Pemkab Situbondo.www.situbondo.co.id

b. Arti Lambang Daerah

Arti dari lambang daerah Kabupaten Situbondo adalah:

1. **Bentuk Lambang Perisai** berarti melambangkan pertahanan daerah dari segala marabahaya yang datang dari manapun juga
2. **Bintang** berarti syi'ar Ketuhanan Yang Maha Esa yang melambangkan keagungan Tuhan pencipta alam semesta sebagai dasar moral umat beragama masyarakat Situbondo
3. **Gunung dan Langit Putih Menjulang Tinggi** berarti melambangkan cita-cita masyarakat Situbondo dengan keteguhan iman dan kesucian hati
4. **Sawah dan Daerah Warna Kuning Emas** berarti melambangkan kemakmuran daerah agraris di daerah Situbondo
5. **Laut Biru dan Perahu Layar** berarti melambangkan kekayaan laut,

daerah pantai, pelabuhan dan pariwisata di daerah Situbondo

6. **Batu Merah bersusun 5** berarti melambangkan kekokohan Dasar Negara Pancasila sebagai dasar moral masyarakat Situbondo dalam menuju keadilan dan kemakmuran
7. **Butir Padi 17 buah**, Kapas 8 buah, Rantai 4 buah, Roda Bergigi 5 buah berarti melambangkan semangat Proklamasi 17 Agustus 1945 untuk mengisi kemerdekaan dengan pembangunan di daerah Situbondo
8. **Pita Putih bertuliskan Kabupaten Situbondo** berarti menunjukkan bahwa lambang dalam gambar adalah daerah Kabupaten Situbondo
9. **Butir Padi 17 buah, Kapas 8 buah, Rantai 4 buah, Roda Bergigi 5 buah** berarti melambangkan semangat Proklamasi 17 Agustus 1945 untuk mengisi kemerdekaan dengan pembangunan di daerah Situbondo
10. **Pita Putih bertuliskan Kabupaten Situbondo** berarti menunjukkan bahwa lambang dalam gambar adalah daerah Kabupaten Situbondo.

5.2.3. Kepala Daerah

a. Bupati dan Wakil Bupati

Bupati Kepala Daerah Kabupaten Situbondo dipilih melalui pilkada tahun 2010 yang dimenangkan oleh pasangan yang diusung oleh partai Kebangkitan Nasional Ulama (PKNU) yakni H. Dadang Wigiarto, SH dan Rachmad, SH. MH. Pasangan Bupati dan wakil bupati ini terpilih setelah memenangkan pilkada dua putaran dan Coblos ulang yang diamanahkan Mahkamah Konstitusi.

b. Organisasi Pemerintah Kabupaten Situbondo

Kepala Daerah Kabupaten Situbondo didukung oleh 5 (lima) kelompok satuan kerja yang terbagi atas :

1. Sekretariat Daerah yang terdiri atas Sekretaris Daerah dan Staf Ahli.

   Staf Ahli mencakup bidang :

   a) Staf Ahli Pemerintahan,
   b) Staf Ahli bidang Ekonomi dan Keuangan,
   c) Staf Ahli bidang Kemasyarakatadan dan SDM,
   d) Staf Ahli bidang Pembangunan dan
   e) Staf Ahli bidang Hukum dan Politik

2. Asisten yang meliputi :

   a) Asisten I (bidang Pemerintahan dan Kesejahteraan Masyarakat)
   b) Asisten II (bidang Perekonomian dan Pembangunan)
   c) Asisten III (bidang Umum)

3. Dinas Daerah sebanyak 11 instansi, yaitu :

   a. Dinas PU
   b. Dinas Kesehatan
   c. Dinas Koperasi dan UKM
   d. Dinada PPKAD
   e. Dinas perhubungan
   f. Dinas Kependudukan, catata Sipil dan Sosial
   g. Dinas Pendidikan
   h. Dinas Ketenagakerjaan
   i. Dinas Kebudayaan, Pariwisata, pemuda dan Olahraga
   j. Dinas Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan

4. Lembaga teknis daerah sebanyak 11lembaga, yang meliputi:

   a. Badan Perencanaan Pembangunan, penelitian dan pengembangan Daerah

b. Inspektorat Kabupaten
c. Badan Kepegawaian Daerah
d. Badan Penanaman Modal dan Perijinan
e. Badan lingkungan Hidup
f. RSUD
g. Kantor Pemberdayaan Masyarakat
h. Kantor Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan masyarakat
i. Kantor Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan
j. Kantor Perpustakaan dan Arsip
k. Kantor Ketahanan Pangan

5. Kecamatan sebanyak 17 Kecamatan, yang meliputi:
   a. Kecamatan Sumbermalang
   b. Kecamatan Jatibanteng
   c. Kecamatan Banyuglugur
   d. Kecamatan Besuki
   e. Kecamatan Suboh
   f. Kecamatan Mlandingan
   g. Kecamatan Bungatan
   h. Kecamatan Kendit
   i. Kecamatan Mangaran
   j. Kecamatan Situbondo
   k. Kecamatan Panarukan
   l. Kecamatan Panji
   m. Kecamatan Kapongan
   n. Kecamatan Arjasa

o. Kecamatan Jangkar
p. Kecamatan Asembagus
q. Kecamatan Banyuputih

5.2.4. Dewan perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Situbondo

a. Pimpinan dan Keanggotaan DPRD Kabupaten Situbondo

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Situbondo periode 2009-2014 dihasilkan dari mekanisme pemilihan anggota legislatif (pileg) yang dilaksanakan pada tahun 2009. Anggota DPRD Kabupaten Situbondo periode 2009-2014 yang dilantik pada tanggal 23 Agustus 2009 terdiri dari 50 orang anggota yang berasal dari 11 (sebelas) partai politik yang memperoleh suara di DPRD Kabupaten Situbondo.

Berdasarkan Peraturan DPRD Situbondo Nomor 01 tahun 2011 tentang Tata tertib DPRD, unsur pimpinan DPRD terdiri atas 1 (satu) orang Ketua dan 3 (Tiga) orang wakil ketua. Penentuan komposisi kepemimpinan DPRD Situbondo didasarkan pada komposisi urutan perolehan jumlah suara dan kursi dari masing-masing partai peserta pemilu. Sedangkan penentuan pimpinan (ketua) DPRD didasarkan pada urutan pertama perolehan kursi terbanyak, sebagaimana dinyatakan dalam pasal 37 ayat (3) berikut: “Ketua DPRD ialah anggota DPRD yang berasal dari partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama di DPRD”. Berdasarkan ketentuan tersebut maka unsur pimpinan DPRD Situbondo periode 2009-2014 terisi dari Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Kebangkitan Nasional Ulama (PKNU), Partai Demokrat dan Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDI-P) sebagaimana ditampilkan dalam gambar 5.3.

Gambar 5.3 Struktur Pimpinan DPRD Kabupaten Situbondo periode 2009-2014



KETUA : ZEINIYE, S.Ag



WAKIL KETUA : HADI PRIANTO, S.Pd | **WAKIL KETUA : NARWIYOTOHA.** | **WAKIL KETUA : SYAMROWI, S.Ag**

Sumber: Sekretariat DPRD Kabupaten Situbondo 2012

Unsur pimpinan DPRD Kabupaten Situbondo periode 2009-2014 terdiri atas adalah: 1).Zeiniye, S.Ag dari Partai Persatuan Pembangunan sebagai ketua, sementara unsur wakil pimpinan terdiri atas Hadi Priyanto, S.Pd dari Partai Demokrat, Narwiyoto dari Partai PDI-Perjuangan dan HA. Syamrowi, S.Ag dari Partai Kebangkitan Nasional Ulama.Komposisi susunan kepemimpinan DPRD Situbondo periode 2009-2014 dapat disajikan dalam gambar 5.3.

Berdasarkan komposisi perolehan suara, partai yang memenuhi Perwakilan dalam DPRD tergabung dalam 6 Fraksi yaitu :

1) Fraksi Persatuan Pembangunan : 11 orang
2) Fraksi Kebangkitan Nasional Ulama : 11 orang

3) Fraksi Demokrat : 6 orang
4) Fraksi Demokrasi Indonesia-Perjuangan : 6 orang
5) Fraksi Karya Nurani : 7 orang
6) Fraksi Kebangkitan Bangsa : 4 orang

b. Alat Kelengkapan DPRD Kabupaten Situbondo

1. ***Badan Musyawarah (Bamus),*** Keanggotaan bamus terdiri atas:

a) Zeiniye, S.Ag
b) H. Ahmad Syamrowi, S.Ag
c) Hadi Priyanto, S.Pd
d) Narwiyoto
e) Hj. Khoironi, S.Pd
f) H. Ahmad Jupri, S.Sos
g) Hj. Dwi Widiyati
h) Maskuri Ismail, M.Pd.I
i) Yusuf Firdaus, SH
j) Drs. Abu Zairi
k) Drs. H. A. Muflih Rifa'i
l) Drs. H. M. Yusuf Muthi
m) Suwarjono, S.Pd
n) Sahlawi
o) Eko Budi Santoso
p) Andi Handoko
q) Hartatiningsih
r) Italia
s) Dra. Ec. Asriyati

t) H.S. Muhdor

u) M. Khalili HS

v) Drs. H. Suradji, MM

2. Badan Anggaran (Banggar)

Badan Anggaran mempunyai tugas:

a) Memberikan saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD kepada Bupati dalam mempersiapkan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah selambat-lambatnya 5 (lima) bulan sebelum ditetapkannya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

b) Memberikan saran dan pendapat kepada Bupati dalam mempersiapkan penetapan, perubahan dan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebelum ditetapkan dalam Rapat Paripurna.

c) Memberikan saran dan pendapat kepada DPRD mengenai pra rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, perubahan dan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang telah disampaikan oleh Bupati.

d) Memberikan saran dan pendapat terhadap rancangan perhitungan anggaran yang disampaikan oleh Bupati.

e) Menyusun anggaran belanja DPRD dan memberikan saran terhadap penyusunan anggaran belanja Sekretariat DPRD dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah.

Sedangkan keanggotaan badan anggaran terdiri dari:

1. Zeiniye, S.Ag
2. H. Ahmad Syamrowi, S.Ag
3. Hadi Priyanto, S.Pd
4. Narwiyoto
5. Joko Purwono
6. Drs. Hasanah, M.Pd.I
7. Maskuri Ismail, M.Pd.I
8. H. Fahrudi Apriawan, SH
9. Drs. Lailul Ilham
10. Drs. Syaifullah Amin
11. Drs. H. Zainurrahman AMS, MM
12. Imam Hadi Wijaya, SH
13. Sunardi
14. Janur Sastra Ananda
15. Moch. Noer, A.Ma.Pd
16. Rudi Afianto, S.Pd, M.Pd
17. Andi Susanto, SH
18. Drs. H. Prayudi
19. Mochammad Nizar
20. Syaiful Bahri, S.Ag
21. Kholis, S.Ag
22. Drs. H. Suradji, MM

3. Badan Legislasi (Banleg)

Alat kelengkapan DPRD lainnya adalah Badan Legislasi atau disingkat banleg atau Banleg. Banleg memiliki ruang lingkup tugas antara lain:

a) Menyusun rancangan program legislasi daerah yang memuat daftar urutan dan prioritas ranperda beserta alasannya untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD.

b) Koordinasi untuk menyusun program legislasi daerah antara DPRD dan Pemerintah Daerah.

c) Menyiapkan ranperda usulan DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan.

d) Melakukan pengharmonisasian, pembuatan dan pemantapan konsepsi ranperda yang diajukan anggota, komisi, dan atau gabungan komisi sebelum ranperda tersebut disampaikan kepada Pimpinan DPRD.

e) Memberikan pertimbangan terhadap ranperda yang diajukan oleh anggota, komisi, dan atau gabungan komisi, diluar prioritas ranperda tahun berjalan atau diluar ranperda yang terdaftar dalam program legislasi daerah.

f) Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan ranperda melalui koordinasi dengan komisi dan atau panitia khusus

g) Memberikan masukan kepada Pimpinan DPRD atas ranperda yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah

h) Membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah dibidang perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPRD

Keanggotaan Badan Legislasi terdiri atas :

a) Rudi Afianto, S.Pd, M.Pd
b) Maskuri Ismail, M.Pd. I
c) Asida Wahasni, SH, M.Hum
d) H. Trisno, S.Ag, SH
e) Syaiful Bahri, S.Ag
f) Dra. N. Arifah. HS
g) Drs. H. Prayudi
h) Drs. Saifullah Amin
i) H. Untung
j) Hj. Ulfiyah Rosyid, S.Sos

4. Komisi-komisi

DPRD Kabupaten Situbondo mempunyai 4 (empat) komisi yaitu komisi I, II, III, dan IV. Komisi tersebut memiliki bidang tugas antara lain:

1. **Komisi I (Bidang Pemerintahan dan Hukum);** memiliki bidang Tugas: Pemerintahan, ketertiban, Kependudukan dan catatan sipil, penerangan/pers, kepegawaian/aparatur, perjanjian, sosial politik, penanganan KKN, hukum/perundang-undangan, organisasi kemasyarakatan, dan pertanahan.

   Keanggotaan Komisi A terdiri atas:

   a. Syaiful Bahri, S.Ag
   b. H. Trisno, S.Ag, SH
   c. Rudi Afianto, S.Pd, M.Pd

d. Maskuri Ismail, M.Pd. I
e. Asida Wahasni, SH, M.Hum
f. Dra. N. Arifah. HS
g. Yusuf Firdaus, SH
h. Drs. Saifullah Amin
i. Drs. H. M Yusuf Muthi
j. Drs. H. Prayudi
k. Hartati Ningsih

2. Komisi II (Bidang Perekonomian dan Keuangan)

Memiliki tugas tugas: Perdagangan dan perindustrian, pertanian, perikanan, peternakan, perkebunan, kehutanan, pengadaan pangan dan logistik, koperasi/pengusaha kecil dan menengah, keuangan daerah, perpajakan, retribusi, perbankan/perusahaan daerah/perusahaan patungan, dunia usaha, penanaman modal, dan pariwisata.

Komisi II memiliki anggota:

a) Sunardi
b) H. M. Aswari
c) M. Khalili HS
d) H. Akhmad Jupri, S.Sos
e) Eko Budi Santoso
f) Sahlawi
g) Drs. H. Zainurrahman AMS, MM
h) Drs. H. A. Muflih Rifa'i
i) Dra. Ec. Asriyati

3. **Komisi III (Bidang Pembangunan)**

Memiliki bidang tugas: Pekerjaan umum, tata kota, pertamanan, kebersihan, perhubungan, pertambangan dan energi, perumahan rakyat dan lingkungan hidup.

Anggota Komisi III terdiri dari:

a) Moh. Noer, A.Ma.Pd
b) Janur Sastra Ananda
c) Joko Purwono
d) Kholis, S.Ag
e) Andi Handoko
f) H. Fahrudi Apriawan
g) Drs. H. Lailul Ilham
h) Imam Hadi Wijaya, SH
i) Drs. Abu Zairi
j) Andi Susanto, SH
k) Mohammad Nizar

4. **Komisi IV (Bidang Kesejahteraan Rakyat)**

Memiliki bidang tugas: Ketenagakerjaan, pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi, kepemudaan dan olahraga, agama, kebudayaan, sosial, kesehatan dan keluarga berencana serta peranan wanita, kependudukan dan transmigrasi.

Keanggotaan Komisi IV terdiri dari:

a) Dra. Hasanah, M.Pd.I
b) Suwarjono, S.Pd
c) Hj. Khoironi, S.Pd

d) Hj. Dwi Widiyati
e) H. S. Muhdor
f) Ningsih MS, S.Pd.I
g) Hj. Ulfiyah Rosyid, S.Sos
h) H. Untung
i) Tumyani
j) Italia

5.3 Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Kabupaten Situbondo terhadap Pemerintah Daerah

5.3.1. Mekanisme Pengawasan DPRD

Sebagaimana kita ketahui, DPRD Kabupaten pada prinsipnya memiliki 3 fungsi, yakni fungsi anggaran, fungsi legislasi dan fungsi pengawasan. Ketiga fungsi tersebut sesungguhnya tidak bisa dipisahkan begitu saja karena saling terkait. Misalnya dalam konteks penelitian ini, DPRD Situbondo setiap tahun anggaran tentu menjadi bagian penting dalam pengesahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Setelah anggaran disahkan, maka dibentuklah Peraturan Daerah tentang anggaran tersebut sehingga bisa segera dilaksanakan. Lalu untuk mengawal pelaksanaan anggaran agar sesuai dengan standard dan prosedur yang telah ditetapkan sehingga target pembangunan bisa tercapai, maka fungsi pengawasan menjadi penting, baik yang bersifat preventif maupun represif. Namun dalam konteks penelitian ini penekanannya lebih pada fungsi pengawasan. Sehingga tentu point-point yang ada lebih mengarah pada hal tersebut.

5.3.1.1 Bentuk Pelaksanaan Pengawasan Preventif

Pengawasan preventif adalah pengawasan bersifat pencegahan Yaitu Pengawasan yg dilakukan pada tahap persiapan dan Perencanaan suatu kegiatan terhadap sebuah lembaga layanan publik, pengawasan ini bertujuan pada aspek pencegahan dan perbaikan, termasuk pula pengusulan perbaikan atau pembentukan regulasi baru untuk perbaikan standar kualitas tehadap layanan public. Pengawasan preventif atau yang bersifat pencegahan pasti dilakukan oleh setiap instansi teknis (SKPD) berupa informasi terbuka atas prosedur layanan atau pengaduan yang bersifat teknis sehingga memudahkan masyarakat dalam menerima layanan yang dibutuhkan. Pada prakteknya pengawasan preventif dilakukan secara langsung maupun tidak langsung. Seperti misalnya yang dilakukan oleh Pengadilan Agama Kabupaten Situbondo yang secara jelas menyampaikan prosedur dan pengaduan layanan di websitenya.

Tentu saja secara spesifik apa yang “boleh” dilakukan oleh DPRD sedikit berbeda. Hal ini dikarenakan DPRD punya tugas pokok dan fungsinya sendiri, yakni fungsi pengawasan, fungsi legislasi dan fungsi anggaran. Dalam kasus yang sama posisi dan kewenangan DPRD hendaknya memastikan bahwa instansi-instansi teknis yang bertugas memberikan pelayanan mau dan mampu melakukan tugas layanan publiknya dengan baik, benar dan transparan sesuai dengan kaidah layanan publik yang diatur dalam undang-undang nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik.

Pengawasan preventif telah diupayakan oleh DPRD Kabupaten Situbondo. Hal ini salah satunya bisa dilihat dari banyaknya jumlah peraturan daerah yang dilahirkan sejak 2009 khususnya yang terkait dengan pelayanan publik. Salah

satunya adalah Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 8 tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan pada RSUD dr. Abdoer Rahem Kabupaten Situbondo. Meski telah memiliki payung hukum, ternyata aduan-aduan dari masyarakat terhadap pelayanan kesehatan disana masih saja ada.

Sebenarnya pengawasan preventif DPRD terkait fungsi anggaran juga bisa dikaitkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 17 tahun 2011 tentang Pertanggung Jawaban Pelaksana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2010. Melalui evaluasi yang baik diharapkan penggunaan anggaran pada tahun berikutnya menjadi lebih baik lagi.

Selain itu DPRD Kabupaten Situbondo juga membuka jaring aspirasi masyarakat agar bisa dijadikan bahan evaluasi pelaksanaan layanan publik. Namun ternyata dalam prakteknya masyarakat lebih terbiasa untuk datang langsung ketika mendapat masalah. Hal tersebut secara langsung dilihat oleh peneliti ketika datang ke Kantor DPRD untuk melakukan wawancara (tindak lanjut dan penjelasan atas hal ini tertuang pada poin selanjutnya tentang pengawasan represif).

5.3.1.2 Bentuk Pelaksanaan Pengawasan Represif

Pengawasan represif adalah Pengawasan terhadap proses proses aktivitas sebuah lembaga layanan publik. Pengawasan ini bertujuan menghentikan pelanggaran dan mengembalikan pada keadaan semula, baik disertai maupun disanksi. Di samping itu pengawasan preventif terdapat bentuk lain dari pengawasan adalah pengawasan represif. Pengawasan ini cenderung bersifat “mengobati” penyimpangan yang sudah terjadi. Tindakan “mengobati” ini dilihat dari koridor sistem yang mengatur tingkah laku dan perbuatan dalam suatu organisasi selalu mengarah kepada dua hal, yakni, *pertama*, penghargaan

(reward) yang diberikan bagi mereka yang berprestasi dan memiliki reputasi baik dalam menjalankan tugas-tugas yang diembannya; *kedua*, sanksi atau hukuman *(punishment)* yang diganjarkan pada mereka yang telah melakukan kelalaian dan atau penyimpangan yang mengakibatkan organisasi mengalami kerugian (tujuan tidak tercapai secara maksimal).

Tentunya upaya "mengobati" ini dalam pemahaman kedua dari uraian di atas. Secara singkat dapat dikatakan, bahwa pengawasan represif itu adalah usaha memberikan sanksi atau hukuman kepada mereka (aparat) yang melakukan penyelewengan dan penyimpangan tugas-tugas organisasi, sehingga tujuan organisasi tidak tercapai secara maksimal. Sanksi atau hukuman ini bertujuan untuk mengubah perilaku yang kurang baik dari aparat menjadi sadar dan insaf akan kesalahannya, sehingga daripadanya diharapkan pebuatan yang sama (penyimpangan dan penyelewengan) tidak akan terulang pada masa-masa yang akan datang.

Sebagai bagian penting dari Pemerintah Daerah, DPRD seyogyanya punya *power* yang besar berupa legitimasi langsung dari rakyat dalam rangka menjaga *check and balances* pelaksanaan pemerintahan daerah yang salah satunya menyangkut layanan publik. Kurangnya sikap proaktif para anggota dewan membuat pemerintah (dalam hal ini instansi teknis) cenderung "malas". Akibatnya keluhan-keluhan atas pelayanan publik kadang kala menjadi sesuatu yang lazim terdengar. Pengawasan represif yang umumnya dilakukan saat ini adalah pelaksanaan Inspeksi Mendadak (SIDAK) atas kegiatan-kegiatan pelayanan oleh DPRD.

Selain melalui inspeksi mendadak, DPRD Kabupaten Situbondo juga beberapa kali menerima pengaduan langsung dari masyarakat terkait

pelaksanaan layanan publik. Contohnya adalah pengaduan masyarakat atas pelayanan kesehatan di Rumah Sakit Umum Daerah Kabupaten Situbondo. Saat itu ada masyarakat yang merasa dipersulit saat harus berobat karena alasan administrasi (biaya). Kejadian yang berlangsung pada akhir tahun 2012 tersebut akhirnya "memaksa" Ketua Komisi I untuk turun langsung menanganinya.

Saat peneliti sedang datang untuk melakukan wawancara, ternyata bertepatan dengan adanya aduan dari masyarakat. Menurut Ketua Komisi I, hal tersebut bukanlah sesuatu yang baru,

> *"Pengaduan masyarakat atas pelayanan di Rumah Sakit Umum Daerah Situbondo sering terjadi terutama dari masyarakat yang tergolong kurang mampu. Rumah sakit seringkali mengadu karena diminta untuk membayar terlebih dahulu sebelum dilayani, padahal mereka tidak punya uang"*

Biasanya keluarga pasien datang berbondong-bondong ke Kantor DPRD untuk mengadukan masalah yang dihadapi dan mendesak anggota dewan untuk menyelesaikannya langsung ke Rumah Sakit.

Bentuk komitmen DPRD Situbondo sebagai lembaga yang memiliki fungsi pengawasan secara represif, maka DPRD secara maraton melakukan inspeksi mendadak turun ke lokasi untuk meninjau langsung kondisi realitas di lapangan sebagai mana yang ditengarai dari beberapa sumber informasi. Seperti pada saat DPRD bersama dengan Staf sekretariat DPRD dan media masa melakukan inspeksi mendadak ke beberapa Puskesmas di Situbondo, salah satunya adalah di Puskesmas Kecamatan Panji sebagaimana yang tersaji pada gambar berikut:

Gambar 5.4 Komisi D melakukan sidak Ke Puskesmas Kecamatan Panji



5.3.2. Dasar Hukum Pengawasan DPRD dan Ruang Lingkup Pengawasan DPRD

5.3.2.1 Dasar Hukum

Pengawasan memiliki arti penting bagi Pemerintah Daerah, karena akan memberi umpan balik untuk: (1). perbaikan pengelolaan pembangunan, sehingga tidak keluar dari jalur/tahapan dan tujuan yang telah ditetapkan. (2) pengawasan yang dijalankan oleh lembaga perwakilan rakyat bertujuan untuk mengembangkan kehidupan demokrasi, (3). menjamin keterwakilan rakyat dan daerah dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, serta (4). mengembangkan mekanisme *checks and balances* antar lembaga penyelenggara pemerintahan di diaerah demi mewujudkan keadilan dan kesejahteraan rakyat. Sementara bagi pelaksana, pengawasan merupakan aktivitas untuk memberikan kontribusi dalam proses pembangunan agar aktivitas pengelolaan dapat mencapai tujuan dan sasaran secara efektif dan efisien.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) baik di Provinsi, Kabupaten maupun Kota adalah sebuah lembaga pemerintahan di daerah dan menjadi bagian atau unsur penyelenggara pemerintahan di daerah. UU No. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, menyatakan bahwa ”DPRD merupakan sebuah lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah provinsi/Kabupaten/kota” sebagaimana diperbahari dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaga Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 1, 2, 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043). Kedudukan DPRD sebagai

unsur penyelenggaran pemerintahan di daerah juga ditegaskan dalam pasal 40 Undang Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa: ”DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di daerah”. Selanjutnya sebagai sebuah lembaga pemerintahan di daerah atau unsur penyelenggara pemerintahan di daerah, DPRD juga di dukung dengan fungsi lain yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Hal ini sebagaimana terdapat dalam pasal 41 UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa:” Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki fungsi legislasi, Anggaran dan pengawasan” dimana pasal ini merupakan turunan dari pasal 20A UUD 1945.

Terkait dengan pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang tersebut, maka DPRD juga mempunyai fungsi pengawasan sebagaimana di atur dalam pasal 43 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Fungsi pengawasan anggota Dewan tersebut meliputi:

a) Hak Angket; adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah mengenai kebijakan Pemerintah Daerah yang penting dan strategis yang berdampak luas pada kehidupan masyarakat Daerah dan Negara
b) Hak Interpelasi; adalah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu kepala daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang di duga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

c) Hak Menyatakan Pendapat; adalah hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut

Pengawasan melalui penggunaan Hak angket, interpelasi dan meminta pendapat oleh DPRD terhadap pemerintah memiliki konsekuensi politis termasuk memberikan rekomendasi pemberhentian kepala daerah kepada presiden. Rekomendasi pemberhentian kepala daerah diajukan apabila berdasarkan hasil rapat paripurna di DPRD menunjukan adanya indikasi kuat kepala Daerah telah melakukan tindakan melanggar hukum dan perundang-undangan.

5.3.2.2 Ruang Lingkup

Merujuk pada Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dalam pasal 42 ayat (1) huruf c, maka ruang lingkup Pengawasan DPRD setidaknya meliputi 3 (tiga) hal yaitu: (a). Pengawasan terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah; (b). Pengawasan terhadap Pelaksanaan APBD; (c).Pengawasan terhadap kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah.

Pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dapat dimaknai mengawasi bagaimana Pemerintah Daerah beserta organisasi perangkat daerah mengimplementasikan peraturan daerah. Pengawasan ini juga menilai terhadap kesesuaian antara tujuan awal saat ditetapkannya Peraturan Daerah dengan pancapaian hasil pelaksanaan perda tersebut.

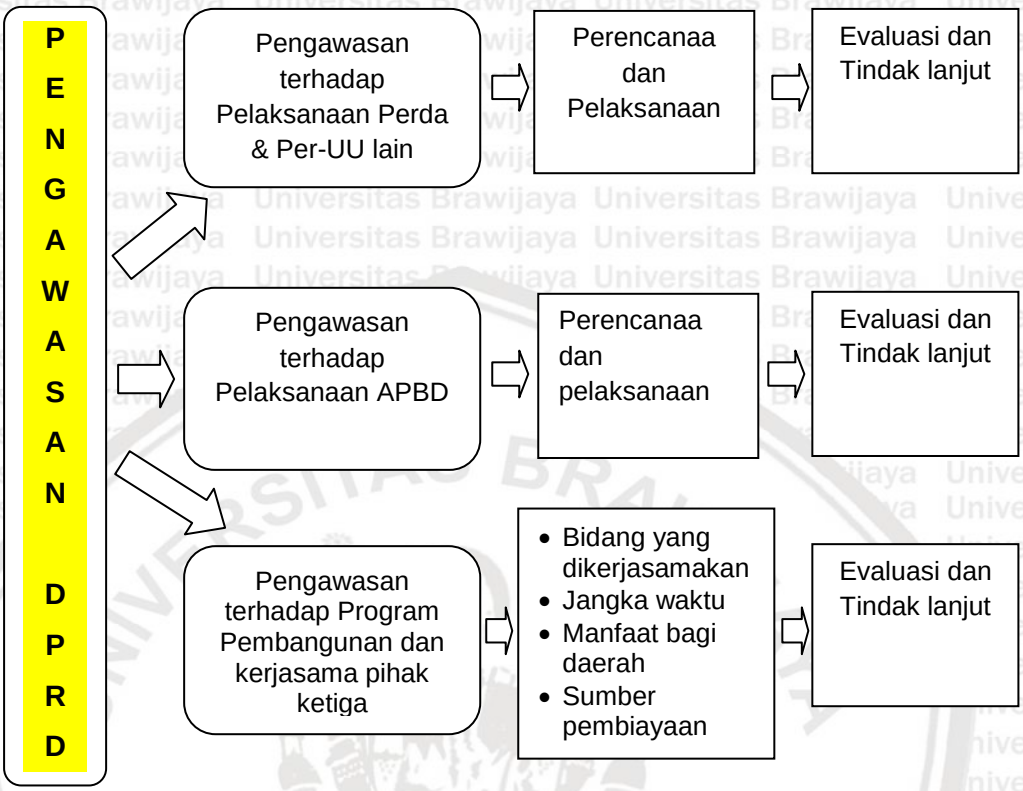
Pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dijalankan mulai dari proses penyusunan dan

perencanaan anggaran. Pengawasan terhadap APBD juga mencakup pengawasan terhadap pencapaian tujuan awal saat ditetapkannya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah terhadap realisasi dan capaian hasil dari anggaran apakah anggaran yang di tetapkan sudah dilaksanakan dan tepat sasaran.

Sedangkan Pengawasan terhadap kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah. Pengawasan pelaksanaan program pembangunan daerah ditujukan untuk mengawasi perencanaan dan implementasi program pembangunan yang telah ditetapkan kepala daerah, serta mengawasi program kerjasama-kerjasama yang akan dilaksanakan kepala daerah dalam rangka pembangunan di daerahnya. Pengawasan dalam ruang lingkup ini termasuk menilai kesesuaian dengan Peraturan Daerah, Peraturan dan Perundang-undangan lainnya.

Dengan demikian ruang lingkup wilayah pengawasan DPRD selain berkaitan dengan tugas dan fungsi utama DPRD yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Ruang lingkup wilayah kerja pengawasan DPRD juga dibatasi oleh wilayah kerja dan urusan pemerintahan daerah. Pembatasan ruang lingkup pengawasan DPRD terhadap Pemerintah Daerah diperlukan untuk menghindari duplikasi tugas pengawasan dengan lembaga pengawas internal yang dimiliki oleh pemerintah seperti inspektorat, Badan Pengawas Daerah. Skema ruang lingkup pengawasan DPRD tersebut sebagaimana nampak dalam gambar 5.5.

Gambar 5.5 Ruang Lingkup Pengawasan DPRD



Sumber: UU 32 Tahun 2004 (diolah)

Batasan ruang lingkup pengawasan DPRD juga diatur dalam ketentuan peraturan pemerintah. Dalam pasal 43 Peraturan Pemerintah Nomor 79 tahun 2005 tentang pedoman pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah menyebutkan bahwa ”Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan fungsinya dapat melaksanaan pengawasan atas urusan Pemerintahan Daerah di dalam wilayah kerjanya sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Berdasarkan pedoman Undang-undang dan peraturan pemerintah tersebut, pelaksanaan tugas, fungsi dan wewenang pengawasan DPRD Kabupaten Situbondo terhadap Pemerintah Daerah dituangkan dengan keputusan DPRD Nomor 01 tahun 2011 tentang Tata Tertib DPRD. Fungsi pengawasan DPRD

dalam pasal 2 ayat (4) menyebutkan: ”Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c diwujudkan dalam mengawasi pelaksanaan peraturan daerah dan APBD”. Selanjutnya berkaitan dengan tugas dan wewenang, disebutkan bahwa tugas dan wewenang DPRD dalam pengawasan sebagaimana terdapat dalam pasal 3 poin (c) adalah: “Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan APBD.

5.3.3 Mekanisme Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Situbondo

Terkait dengan pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang tersebut, maka DPRD juga mempunyai fungsi pengawasan sebagaimana di atur dalam pasal 43 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Fungsi pengawasan anggota Dewan tersebut meliputi :

d) Hak Angket; adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah mengenai kebijakan Pemerintah Daerah yang penting dan strategis yang berdampak luas pada kehidupan masyarakat daerah dan Negara
e) Hak Interpelasi; adalah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu kepala daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
f) Hak Menyatakan Pendapat; adalah hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut

Pengawasan melalui penggunaan Hak angket, interpelasi dan meminta pendapat oleh DPRD terhadap pemerintah memiliki konsekuensi politis termasuk memberikan rekomendasi pemberhentian kepala daerah kepada Presiden. Rekomendasi pemberhentian kepala daerah diajukan apabila berdasarkan hasil rapat paripurna di DPRD menunjukkan adanya indikasi kuat Kepala Daerah telah melakukan tindakan melanggar hukum dan perundang-undangan.

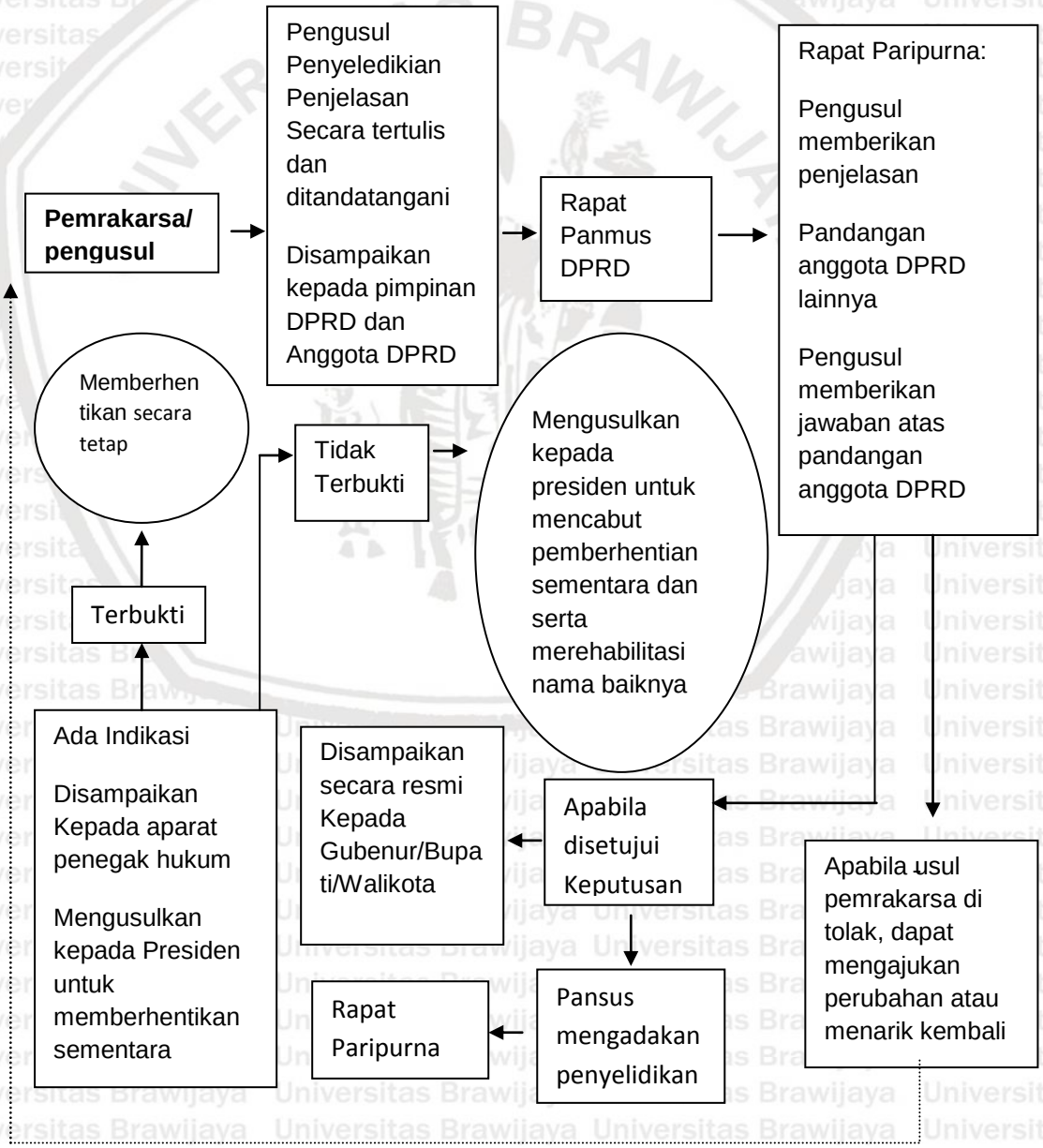
Penggunaan fungsi pengawasan politik DPRD tersebut melalui mekanisme politik yang tidak mudah. Penggunaan Hak Angket misalnya, dalam kerangka pengawasan harus didahului dengan penggunaan hak interpelasi. Sedangkan penggunaan hak interpelasi harus mendapatkan persetujuan dari Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir.

Tahapan pelaksanaan Hak Angket mulai dari pengajuan (pengusul), pembahasan di rapat panitia musyawarah, rapat di paripurna, penyelidikan sampai dengan proses persetujuan hak Angkat cukup panjang sebagaimana digambarkan dalam gambar 5.6. Sebagaimana hak angket, hak Interpelasi dewan melalui tahapan yang panjang. Pengajuan hak Interpelasi harus diajukan minimal 5 (lima) anggota DPRD. Usulan tersebut di ajukan dalam rapat paripurna Dewan, dimana pengusul memberikan pemaparan data-data terkait dengan penggunaan hak interpelasi Dewan. Selanjutnya pandangan dan penjelasan dari pengusul akan mendapat tanggapan dari anggota lain melalui fraksinya. Rekomendasi dari rapat paripurna tersebut akan memutuskan apakah usulan hak interpelasi dapat

diterima (dilanjutkan) atau ditolak. Dengan demikian penggunaan hak angket dan hak interpelasi DPRD saling berkaitan.

Pelaksanaan hak angket DPRD dapat dilakukan setelah berdasarkan rapat paripurna yang membahas hasil rekomendasi hak interpelasi memberikan rekomendasi keputusan untuk menindaklanjuti dengan hak interpelasi dengan hak angket. Keputusan meneruskan hak interpelasi dengan hak angket harus disetujui oleh 2/3 anggota DPRD dalam forum paripurna.

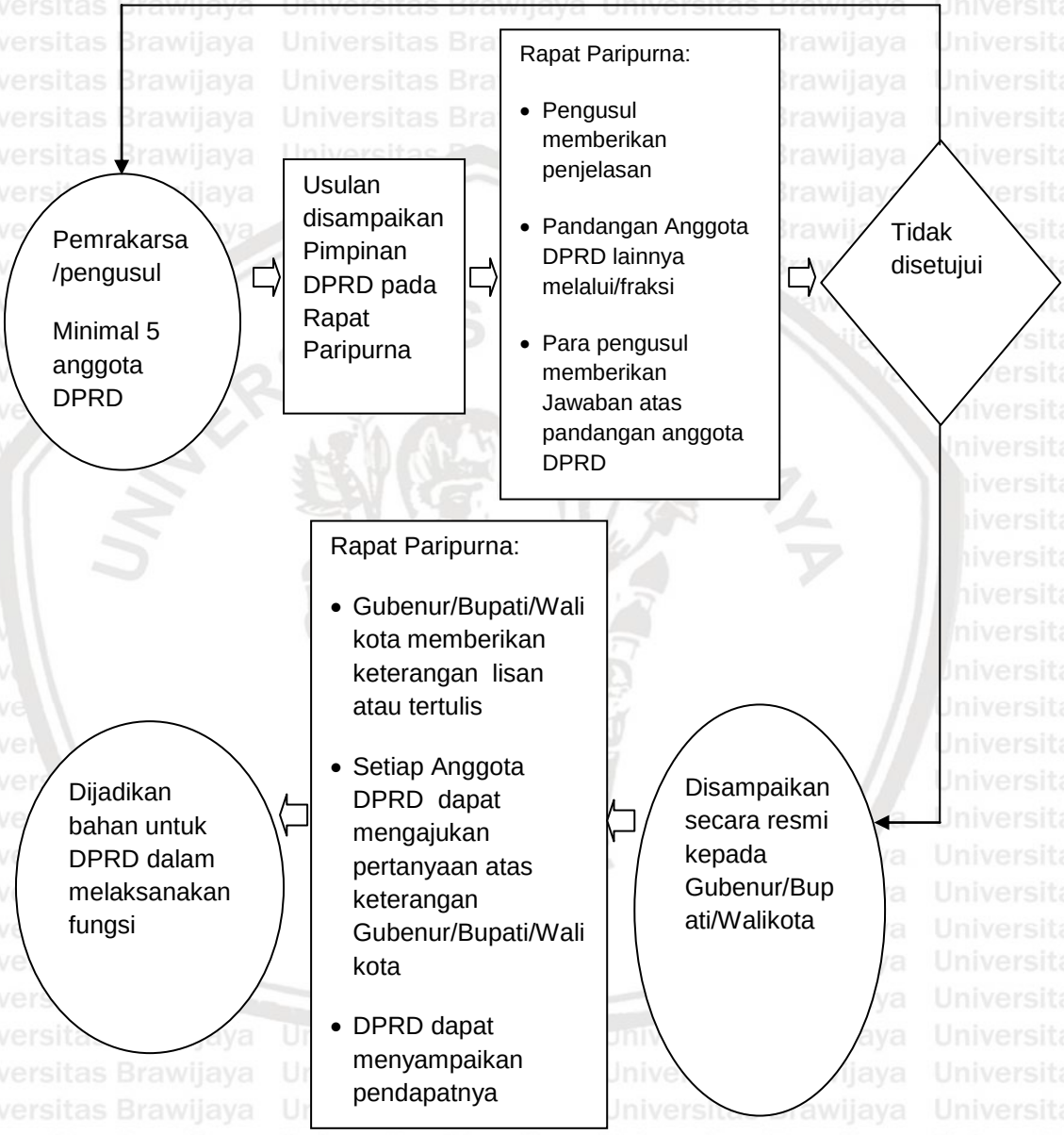
Gambar 5.6 Mekanisme Penggunaan Hak Angket DPRD



Sumber : Sadu Wasistiono&Yonatan Wiyoso (2009:142)

Sedangkan mekanisme penggunaan Hak Interpelasi DPRD dapat dilihat dari gambar 5.7.

Gambar 5.7 Mekanisme Penggunaan Hak Interpelasi DPRD

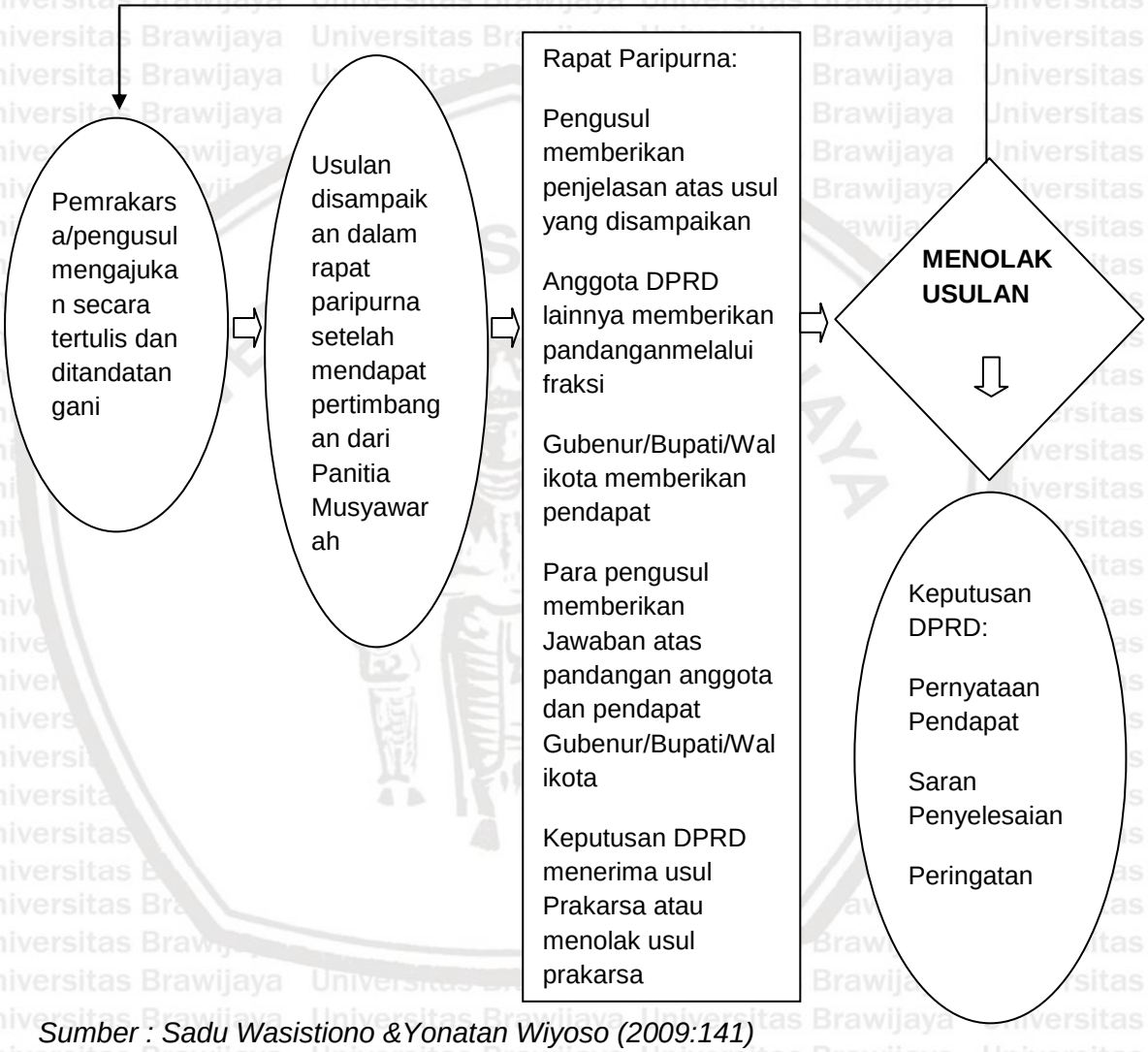


Sumber : Sadu Wasistiono&Yonatan Wiyoso (2009:142)

Anggota Dewan juga memiliki Hak Menyatakan Pendapat.Sesuai dengan Undang-undang, hak menyatakan adalah hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya.

Hak ini merupakan tindak lanjut dari penggunaan hak angket dan hak interpelasi. Tahapan dan mekanisme pengajuan hak menyatakan pendapat sebagaimana digambarkan pada gambar 5.8.

Gambar 5.8 Mekanisme penggunaan hak Menyatakan Pendapat DPRD



Sumber : Sadu Wasistiono &Yonatan Wiyoso (2009:141)

Sebagaimana hak angket dan Hak interpelasi Dewan, hak menyatakan pendapat juga melalui tahapan proses politik yang tidak mudah. Usulan dari pemrakarsa hak menyatakan pendapat dewan harus diajukan secara tertulis. Selanjutnya usulan tersebut akan di bahas di rapat paripurna untuk mendapatkan pertimbangan dan masukan dari panitia musyawarah. Dalam rapat paripurna

tersebut pengusul diberikan kesempatan menyampaikan pendapatnya kepada pihak Pemerintah Daerah terkait suatu permasalahan dan Pemerintah Daerah diberikan kesempatan untuk memberikan jawaban dan penjelasan atas permasalahan yang diajukan. Berdasarkan hasil penjelasan dari Pemerintah Daerah, rapat paripurna akan merekomendasikan keputusan ditolak atau di teruskannya hak tersebut.

Menurut Undang Undang 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap kepala daerah dan organisasi perangkatnya diterjemahkan dalam rincian tugas dan wewenang DPRD sebagaimana diatur dalam Pasal 42 ayat 1C: “melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah“.

Selain itu, secara teknis dalam Peraturan Pemerintah nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tatatertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pasal 19 poin (4) menjelaskan bahwa: ” fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah, keputusan kepala daerah dan kebijakan yang ditetapkan oleh kepala daerah”.

Selain itu untuk mewujudkan implementasi fungsi pengawasan yang terarah, pelaksanaan pengawasan juga diatur dalam Peraturan pemerintah Nomor 3 tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD dan Informasi laporan penyelenggaraan pemerintahan Daerah kepada Masyarakat dalam pasal 23 ayat (1) ”LKPJ di sampaikan oleh Kepala

Daerah dalam rapat Peripurna DPRD". LKPJ tersebut di sampaikan setiap akhir tahun Anggaran.

Tindak lanjut dari penyampaian LKPJ kepala Derah kepada DPRD adalah pembahasan LKPJ tersebut oleh panitia khusus. Dalam Pembahasan LKPJ Kepala Daerah DPRD mengahasilkan keputusan yang berupa rekomendasi-rekomendasi terhadap LKPJ tersebut. Rekomendasi DPRD terhadap LKPJ tersebut memuat catatan-catatan strategis baik yang berupa saran, masukan ataupun koreksi terhadap penyelenggaraan urusan desentralisasi, tugas perbantuan dan tugas umum pemerintahan.

Berdasarkan pijakan Undang-undang dan peraturan tersebut, DPRD Kabupaten Situbondo menyusun aturan teknis dalam rangka melaksanakan tugas, fungsi dan wewenang DPRD Kabupaten Situbondo. Peraturan DPRD Kabupaten Situbondo Nomor 01 Tahun 2012 tentang Tata tertib DPRD Kabupaten Situbondo juga memuat penjelasan tugas pengawasan DPRD Kabupaten Situbondo.

Berkaitan dengan hal tersebut, pengawasan yang dilakukan DPRD Kabupaten dan kota dilandasi atas pelaksanaan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Undang Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pasal 343 ayat (1) DPRD Kabupaten/kota mempunyai fungsi:

1) Legislasi;
2) Anggaran; dan
3) Pengawasan.

Fungsi tersebut kemudian dipertegas dalam rincian tugas dan wewenang DPRD Kabupaten dan kota sebagaimana dalam pasal 344 ayat (1) C yang menyebutkan bahwa tugas dan wewenang DPRD Kabupaten dan Kota adalah: "melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten/kota".

Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang undangan. Konsep pengawasan tersebut dalam implementasinya memerlukan panduan teknis untuk mewujudkan pelaksanaan yang baik. Berdasarkan data dokumen dan wawancara dengan informan, teknis pelaksanaan pengawasan DPRD Situbondo secara garis besar di lakukan melalui 3 (Tiga) cara yaitu:

a) Memanggil/meminta dan mengundang Pemerintah Daerah dan masyarakat atau pihak-pihak yang terkait dalam rapat kerja dewan dan mendengar pendapat (*public hearing*) untuk memberikan penjelasan atau klarifikasi terhadap suatu persoalan.
b) Melakukan Kunjungan Kerja ke satuan-satuan kerja (SKPD) dan pihak lain atau yang dikenal dengan nama Kunjungan Kerja Dalam Daerah (KKDD). Kegiatan KKDD dilakukan dengan cara 1). mengunjungi kantor atau lokasi kegiatan SKPD secara resmi dan 2). Mengunjungi/meninjau lokasi kegiatan/program tanpa memberi pemberitahuan kepada pihak yang dikunjungi atau dikenal dengan istilah Inspeksi mendadak ("sidak").

c) melalui cara penyerapan aspirasi atau pengaduan masyarakat. Cara pengaduan masyarakat juga dapat dilaksanaan dengan: a). Membuka pengaduan di kantor DPRD dan b). Menyerap aspirasi masyarakat yang dikenal dengan istilah “jaring asmara” (jaring aspirasi masyarakat) yang dilakukan bersamaan dengan masa reses anggota DPRD.

Tekhnis pengawasan DPRD Situbondo dengan melakukan pemanggilan terhadap Pemerintah Daerah atau SKPD dan Anggota masyarakat atau pihak-pihak lain yang terkait ditujukan untuk mendapatkan kejelasan dan keterangan tentang suatu hal. Selanjutnya permintaan keterangan DPRD kepada Pemerintah Daerah dan anggota masyarakat diagendakan dalam rapat-rapat DPRD. Pemanggilan DPRD kepada Pemerintah Daerah melalui SKPD nya dalam rangka pengawasan dapat dilakukan dalam bentuk Rapat Kerja dan Rapat Dengar Pendapat. Sedangkan pertemuan dengan pihak lain (lembaga swasta, kelompok masyarakat) dilakukan dalam bentuk Rapat Dengar Pendapat Umum atau *public hearing*. Ketentuan tersebut sebagaimana terdapat dalam pasal 65 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, rapat-rapat DPRD yang melibatkan Pemerintah Daerah dan masyarakat yaitu: a). Rapat Kerja, b). Rapat Dengar Pendapat dan c). Rapat Dengar Pendapat Umum.

Rapat Kerja merupakan rapat antara DPRD dengan Bupati atau pejabat yang ditunjuk atau antara Badan Anggaran, komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus dan Bupati atau pejabat yang ditunjuk. Rapat Dengar Pendapat adalah merupakan rapat antara DPRD dan Pemerintah Daerah. Sedangkan Rapat Dengar Pendapat Umum merupakan rapat antara DPRD dan masyarakat baik lembaga/organisasi kemasyarakatan maupun perorangan atau antara

komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus dan masyarakat baik lembaga/organisasi kemasyarakatan maupun perorangan.

Bentuk-bentuk pengawasan DPRD dapat digambarkan dalam bentuk tabel berikut ini.

Bentuk Pengawasan oleh DPRD

Tingkat Pelayanan	Indikator(Apa yang diawasi)	Tindak Lanjut	Contoh Kasus
Pengawasan ke Kepala Daerah	- Siapa yang bertanggungjawab? - Bagaimana prosedurnya? - Adakah peraturannya? - Daya tanggap? (kemampuan personilnya) - Standar pelayanan - Rencana & Anggaran	- Saran perbaikan: Koordinasi antar-SKPD - Permintaan pertanggungjawaban - Revisi kebijakan atau pembuatan kebijakan baru. - Revisi target RPJMD	- Capaian target SPM - Target RPJMD
Pengawasan ke SKPD	- Siapa yang bertanggungjawab? - Prosedurnya bagaimana? Apakah ada dan apakah jalan? - Apakah ada peraturannya? - Bagaimana daya tanggap (kemampuan personil)? - Standar pelayanan & Rencana	- Saran perbaikan: pengorganisasian, perbaikan prosedur pelayanan. - Penguatan kompetensi personil - Revisi Target Renstra/Renja SKPD	- Kebijakan prosedur pengawasan SKPD terhadap unit layanan yang lemah.
Pengawasan ke Unit Layanan	- Siapa yang bertanggung jawab? - Bagaimana prosedur pelayanan? - Apakah ada dan apakah jalan? - Daya tanggap (kemampuan personil)? - Apakah ada peraturannya? - Standar pelayanan/operasional	- Saran perbaikan: pengorganisasian - Perbaikan prosedur pelayaan - Penguatan kompetensi personil	- Pasien meninggal karena tidak terlayani
Pengaduan Masyarakat	- Keluhan langsung dengan bahasa masyarakat	- Didengar, didata, distrukturkan, dan disalurkan ke komisi yang bersangkutan.	- Gedung rusak - Air PDAM tidak ngocor.

Pelaksanaan pengawasan DPRD Kabupaten Situbondo diyakini menjadi salah satu "keunggulan" di Situbondo, HA. Syamrowi, S.Ag. menyebut bahwa:

> "*…..Posisi dan peran DPRD Situbondo saat ini sudah sangat kuat, setiap kebijakan Pemerintah Daerah selalu di kritisi, di koreksi secara cermat dan bila menemukan potensi kesalahan tidak segan-segan mereka memanggil kita(Pemkab) untuk menjelaskan secara detail tentang suatu hal, dan menurut saya ini perkembangan yang positif*" (wawancara tanggal 5 Maret 2012).

Terkait beberapa mekanisme dalam pelaksanaan fungsi pengawasan yang dijalan oleh DPRD Situbondo seperti di sampaikan oleh wakil ketua DPRD Situbondo periode 2009-2014 Bapak Narwiyoto dalam wawancara tanggal 6 November 2012, sebagai berikut:

> *"Pengawasan DPRD berangkat dari dua fungsi yaitu fungsi legislasi dan fungsi anggaran. Fungsi Legislasi diwujudkan dalam pengawasan RPJMD dan fungsi Anggaran melalui RKPD Ada 2 mekanisme yaitu: formal dalam bentuk KKDD, sidak dan mekanisme informal melalui Reses dan pengaduan masyarakat".*

Pengawasan dengan mekanisme tersebut juga di benarkan oleh salah seorang Ketua Badan Kehormatan DPRD, bapak Suwarjono S.Pd, menurutnya:

> *"dalam hal pengawasan DPRD terhadap berbagai kebijakan pemkab, ada beberapa hal yang dapat dijadikan pintu masuk, bisa melalui Kunjungan Kerja, Rapat kerja dengan SKPD atau pemanggilan pihak-pihak terkait dan bahkan berdasarkan laporan pengaduan dari masyarakat. Kalau cara atau mekanisme tersebut dilakukan dengan niat dan profesionalitas yang tinggi saya kira akan cukup efektif" kata pejabat senior Pemkab Situbondo pada wawancara 08 November 2012.*

Terkait dengan praktek pengawasan DPRD Situbondo menurut Bapak Suyono, SH Ketua LSM Reformasi berpendapat:

> *"…sejauh pengamatan saya, beberapa cara yang dilakukan DPRD Situbondo dalam menjalankan peran pengawasan terhadap Pemkab selain melakukan kunjungan Kerja, Rapat Kerja dan hearing, anggota dewan juga melakukan pengawasan berdasarkan berita dari media massa, laporan pengaduan dari masyarakat serta LSM. Contonya kasus mutasi pejabat di lingkungan pemkab atau permasalahan pembangunan relokasi pasar panji Situbondo", wawancara 11 November 2012*

Mekanisme pengawasan melalui pemanggilan/mengundang pemerintah dan masyarakat sebagaimana disampaikan oleh salah satu anggota DPRD Situbondo dari fraksi PKB (Partai Kebangkitan bangsa) Bapak Syaiful Bahri, S.Ag pada wawancara tanggal 8 November 2012, Beliau mengatakahan bahwa: "Salah satu mekanisme atau cara pengawasan yaitu dengan memanggil instansi terkait

untuk melakukan klarifikasi dan penjelasan bila muncul kasus terkait dengan bidang kerja komisi IV". Beliau juga menambahkan bahwa:

> *" dasar pemanggilan tersebut adalah bisa bersumber dari data program kerja SKPD, laporan atau aduan masyarakat dan hasil Kunjungan kerja Dewan ke lokasi kegiatan atau program yang sedang dilaksanakan". Kata Ketua Komisi D yang membidangi kesejahteraan masyarakat.*

Hal yang sama disampaikan oleh bapak Maskuri Ismail dari Komisi I yang membidangi masalah Hukum dan Pemerintahan, menurutnya:

> *" teknis pelaksanaan fungsi pengawasan di DPRD Situbondo dijalankan melalui pertama: mekanisme Hearing dengan SKPD kemudian di sampaikan ke Pimpinan DPRD dan evaluasi program. Mekanisme kedua dengan sidak atau KKDD, sehingga kedua cara tersebut saling mendukung (wawancara 30 November-2012).*

Pelaksanaan dengan metode teknis pemanggilan tersebut juga dibenarkan oleh Kepala Bagian Pemerintahan Umum, bapak Tursilowanto Hariyogi, M.Si yang mengatakan: "mekanisme pengawasan DPRD salah satunya adalah bila ada kasus, dewan melalui komisi dapat memanggil SKPD terkait untuk klarifikasi dan dapat diteruskan ke paripurna" (wawancara tanggal 07 Desember 2012). Keterangan tersebut dibenarkan oleh asisten III Pemerintah Kabupaten Situbondo bidang Kesra Bapak Iskandar Nurfarsyah yang mengatakan bahwa:

> *" Kami di pemerintahan memiliki jadwal rapat kerja bersama dewan yang membahas program pembangunan, anggaran dan evaluasi, diluar itu sesuai dengan tupoksinya seringkali dewan melalui komisi mengundang meminta keterangan, penjelasan atau klarifikasi terkait suatu masalah, dan bagi kami ini adalah cara-cara yang positif untuk membangun kemitraan dan menjaga hubugan yang harmonis dengan Dewan" (wawancara 26 November 2012).*

Sementara menurut bapak Hari Suskiono, Kepala Bagian Bina Marga di Dinas Pekerjaan Umum Pemerintah Kabupaten Situbondo menambahkan bahwa:

" biasanya dewan mengirim surat undangan kepada DPU terkait program pembangunan yang akan dilaksanakan pada tahun anggaran yang akan berjalan atau saat akan melakukan kunjungan ke lokasi proyek atau kegiatan yang sedang dilaksanakan oleh dinas Pekerjaan Umum. kadang-kadang ada juga oknum anggota dewan yang minta jatah proyek pembangunan di dapil (Daerah Pemilihannya), bagi kami hal ini cukup merepotkan, namun selagi hal itu dapat di akomodasi dalam rencana kerja pembangunan bagi kami tidak masalah, tapi kami tetap memakai skala prioritas dalam penetapan lokasi pembangunan". (wawancara tanggal 25 Mei 2012).

Rekapitulasi kegiatan Rapat Kerja, Rapat Dengar Pendapat dan Rapat Dengar Pendapat Umum (*public hearing)* DPRD Situbondo sampai bulan Desember sebagaimana di tampilkan dalam tabel 5.8

Tabel 5.8. Agenda Kerja DPRD Kabupaten Situbondo Tahun 2012

No	Masa Persidangan	Waktu	Kegiatan	Ket
I.	**TRIWULAN I**	Bulan Januari s/d Maret 2012	1. Rapat Kerja Alat Kelengkapan DPRD a. Pimpinan b. Badan Musyawarah c. Komisi d. Badan Legislasi e. Badan Anggaran f. Badan Kehormatan 2. Kunjungan kerja Pimpinan dan Anggota DPRD dalam daerah Kabupaten Situbondo 3. Peningkatan Kapasitas Pimpinan dan Anggota DPRD 4. Hearing dan Koordinasi dengan Pejabat Pemda dan Tokoh Masyarakat/Tokoh Agama 5. Pembahasan KUA dan PPAS Tahun Anggaran 2012 6. Rapat Paripurna Tentang Nota Kesepakatan KUA PPAS Tahun 2012 7. Rapat Paripurna tentang Prolegda 8. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Tentang APBD Tahun Anggaran 2012 9. Rapat Paripurna Persetujuan RAPBK Tahun Anggaran 2012 10. Pembahasan Rencana Kerja DPRD Tahun 2013 11. Koordinasi dan Konsultasi Pimpinan dan Anggota ke Luar Daerah 12. Sosialisasi Peraturan Perundang-Undangan 13. Pembahasan Laporan Keterangan Pertanggung-jawaban Bupati Tahun 2011	
II.	**TRIWULAN II**	Bulan April s/d Juni 2012	1. Kunjungan kerja Pimpinan dan Anggota DPRD dalam daerah Kabupaten Situbondo 2. Rapat Kerja Alat Kelengkapan DPRD a. Pimpinan b. Badan Musyawarah c. Komisi d. Badan Legislasi e. Badan Anggaran	

No	Masa Persidangan	Waktu	Kegiatan	Ket
			f. Badan Kehormatan 3. Pembahasan dan penetapan Tata Cara Beracara Badan Kehormatan 4. Rapat Paripurna Persetujuan Peraturan Daerah tentang Pertanggungjawaban APBD Tahun Anggaran 2011 5. Koordinasi dan Konsultasi Pimpinan dan Anggota ke Luar Daerah 6. Pembahasan KUA dan PPAS Tahun Anggaran 2013 7. Paripurna Istimewa mendengarkan Pidato Kenegaraan Presiden RI dalam rangka memperingati hari Ulang Tahun RI ke 67 Tahun 2012 dan mendengarkan pidato Presiden RI dihadapan Anggota DPD dalam rangka penyelenggaraan pembangunan nasional 8. Pembahasan Perubahan APBD Tahun Anggaran 2012 9. Paripurna Persetujuan Peraturan Daerah tentang RPAPBD Tahun Anggaran 2012 10. Hearing dan Koordinasi dengan Pejabat Pemda dan Tokoh Masyarakat/Agama 11. Peningkatan Kapasitas DPRD 12. Sosialisasi Peraturan Perundang – Undangan 13. Kegiatan Reses Anggota DPRD 14. Pembahasan Raperda Inisiatif	

5.3.4 Pelaksanaan Fungsi DPRD Terhadap Pengawasan Pelayanan Publik

Wujud nyata pelaksanaan pengawasan DPRD terhadap pelayanan publik di Kabupaten Situbondo salah satunya terlihat dari diadakannya audiensi tanggal 8 Februari 2012 antara DPRD Kabupaten Sitobondo dengan Asosiasi Pedagang Pasar Seluruh Indonesia (APPSI) Kabupaten Situbondo. Dimana APPSI Kabupaten Situbondo berpendapat bahwa adanya keluhan dari pedagang Pasar Tradisional yang ada di Pasar Panji Kecamatan Panji Kabupaten Situbondo sebagai akibat dari Relokasi (Pembangunan Pasar Panji). Menurut Sunardi (Wakil Ketua Komisi II DPRD Kabupaten Situbondo), audiensi ini dilakukan antara Komisi II DPRD Dengan APPSI Kabupaten Situbondo terkait dengan tidak adanya tanggapan serius dari dari pihak DPKD Pemda Kabupaten Situbondo dan bahkan cenderung diabaikan. Untuk itu komisi II DPRD Kabupaten

Situbondo sebagai bagian pengawasan untuk pelayanan publik, bersedia untuk melakukan audiensi dan mendengar keluhan serta aspirasi masyarakat Kabupaten Situbondo (wawancara tanggal 10 Maret 2012).

Gambar 5.9 Audiensi antara DPRD Kabupaten Sitobondo dengan Asosiasi Pedagang Pasar Seluruh Indonesia (APPSI) Kabupaten Situbondo



Selain itu audiensi juga pernah dilakukan oleh DPRD Kabupaten Situbondo dengan Forum Komunikasi Pokmaswas Perikanan Kabupaten Situbondo terkait adanya kebijakan Pemda Situbondo yang dinilai tidak berpihak pada masyarakat pesisir. Menurut Sunardi (Wakil Ketua Komisi II DPRD Kabupaten Situbondo) audiensi dengan Forum Komunikasi Pokmaswas Perikanan Kabupaten Situbondo merupakan salah satu fungsi pengawasan DPRD terhadap pelayanan publik.

Di dalam audiensi ini ada beberapa permasalahan yang dibahas diantaranya kebijakan Pemda tentang penanganan pelestarian perairan Laut Kabupaten Situbondo, kebijakan Penganan Masyarakat Nelayan serta keluarganya, konflik antar nelayanan di Kabupaten Situbondo, Penanganan Hasil Tangkapan Nelayan, kebijakan Pemda Situbondo tentang alokasi dana terhadap

Sektor Perikanan dan Kelautan Kabupaten Situbondo, dan aturan-aturan yang terkait dengan kehidupan nelayan baik berupa Perda maupun Perbup Kabupaten Situbondo (wawancara tanggal 10 Maret 2012).

Gambar 5.10 Audiensi DPRD Kabupaten Situbndo dengan Forum Komunikasi Pokmaswas Perikanan Kabupaten Situbondo



Berdasarkan dua contoh audiensi yang telah dilakukan DPRD Kabupaten Situbondo di atas, bahwa fungsi pengawasan terhadap pelayanan publik benar-benar dijalankan sebagai bagian dari *check and balances* dan sebagai mitra dari Pemerintah Daerah. Apapun kebijakan yang diambil oleh pemda, maka DPRD harus melakukan pengawasan agar kebijakan itu tepat sasaran.

Pengawasan oleh DPRD dalam prakteknya tentu tidak dilakukan begitu saja. Ada aturan serta mekanisme yang harus dipenuhi. Secara umum aturan dan mekanisme pengawasan DPRD bisa dikatakan hampir sama antara satu daerah dengan daerah yang lain. Hanya saja setiap daerah tentu memiliki kekhasannya masing-masing. Untuk itulah diperlukan kreativitas dari pemerintah agar sesuai dengan kebutuhan daerahnya.

Untuk dapat melakukan tugasnya secara maksimal, selain dukungan eksternal dari masyarakat, DPRD membutuhkan berbagai macam dukungan

internal juga. Salah satu yang kerap jadi perbincangan adalah dukungan faktor pendanaan bagi pelaksanaan kegiatan. Hal ini juga di akui oleh Bapak. Syaiful Bahri, S.Ag salah satu anggota Dewan dari Fraksi PKB,

> "*….menurut saya saat ini dukungan fasilitas itu sangatlah penting menjalankan tugas dan fungsi DPRD dan pendanaan DPRD Kabupaten Situbondo ini sudah sangat baik di bandingkan dengan tahun sebelumnya sehingga tidak ada alasan kalau anggota dewan tidak aktif dalam menjalankan tugas dan fungsi kewenangannya".*(Wawancara tanggal 8 April 2012)

Dukungan internal lain yang tak kalah penting adalah Bimbingan Teknis. Bagaimanapun sistem pemilihan anggota DPPRD secara langsung telah membuka kesempatan seluas-luasnya pada semua komponen masyarakat untuk jadi anggota DPRD meski tak pernah punya pengalaman sebelumnya. Bapak H. M. Aswari salah satu anggota dari Komisi II mengatakan:

> *"….Anggota DPRD semua fraksi mendapat jatah Bimtek tiap tahun 4(Empat) kali, Bimtek biasanya dilakukan diluar Situbondo dengan mengundang pihak-pihak yang kompeten dalam bidang pemerintahan dan bidang tugas fungsi kedewanan".* (wawancara tanggal 8 April 2012)

Setelah bimbingan teknis dianggap cukup untuk meningkatkan kualitas anggota DPRD, dalam melaksanakan kinerja pengawasannya, ada juga tugas-tugas administrative yang mengiringi. Hal ini dikarenakan DPRD merupakan institusi pemerintah yang tak bias dipisahkan dari kegiatan-kegiatan normative. Peran penting sekretariat dalam mendukung kinerja DPRD di kemukakan oleh Ketua DPRD Situbondo. Zeiniye, S.Ag dari Partai Persatuan Pembangunan yang mengatakan bahwa:

> *"…Dukungan sekretariat dewan memiliki arti penting bagi anggota dewan secara keseluruhan kegiatan rapat-rapat kerja dewan, kunjungan kerja, dokumentasi kegiatan bahkan imformasi-imformasi penting yang terkait dengan tugas kedewanan selalu di support oleh staf sekretariat dan kami sangat terbantu". (Wawancara tanggal 8 April 2012)*

Berdasarkan data diatas terlihat bahwa pada prinsipnya faktor-faktor normative tak bisa dilepaskan dari kinerja sebuah lembaga pemerintah, termasuk Pemerintah Daerah Situbondo. Namun yang perlu dicermati terkait dengan fungsi pengawasan khususnya dibidang pelayanan publik adalah bagaimana sikap pro-aktif masyarakat dan DPRD menyikapi masalah-masalah dalam pelayanan publik di Situbondo.

Gambar 5.11 Rapat Kerja komisi D dengan SKPD Dinas Kesehatan Situbondo



Dokumen penelitian (Selasa, 24/11/2012).

Komisi D yang membidangi salah satunya di bagian pelayanan kesehatan publik mengundang Dinas Kesehatan melakukan rapat bersama mengenai program kesehatan bagi masyarakat khusunya program kesehatan masyarakat pra sejahtera atau masyarakat miskin. Rapat bersama dengan SKPD tersebut merupakan salah satu program kerja Komisi D melakukan pengawasan melekat berkaitan dengan program pemerintah yang telah di setujui oleh DPRD Situbondo dalam rapat anggaran sebelumnya.

Salah satu bentuk pengawasan tersebut merupakan tugas pokok DPRD dalam suatu sistem negara demokrasi yang tujuanya tidak lain adalah menciptakan kondisi keseimbangan (balances) fungsi dalam pemerintah secara universal. Hal tersebut sebagaimana yang di sampaikan oleh Ketua Komisi D yaitu ibu Dra. Hasanah, M.Pd.I pada waktu wawancara di ruangan Ketua Komisi IV sebagai berikut:

> " secara politik kami di beri kepercayaan untuk melakukan beberapa hal untuk mengawal program eksekutif sebagai mitra kerja kami, dari sisi konstitusi kami di beri kewenangan melakukan kontrol terhadap apa yang akan atau sedang dilakukan oleh eksekutif dalam hal ini SKPD yaitu Dinas Kesehatan salah satu partner kami bekerja. Oleh karena itu kami melakukan kerjasama berupa rapat koordinasi, melakukan inspeksi dan evaluasi terhadap SKPD terkait sebagai bentuk tindak lanjut konkrit komisi D (wawancara tanggal 24 November 2012)".

5.3.5 Faktor Pendukung dan Penghambat Pelaksanaan Fungsi DPRD Terhadap Pengawasan Pelayanan Publik

Sisi lain dari reformasi politik berdampak pada pemerintahan daerah adalah perubahan peran DPRD yang sebelumnya dianggap hanya stempelnya pemerintah menjadi pihak yang mengawasi pemerintah. Hal ini sebagai konsekuensi dari terlepasnya pengaruh pemerintah dalam rekruitmen anggota DPRD, sehingga para anggota yang terpilih akan lebih setia kepada masyarakat pemilihnya dari pada pihak eksekutif di daerah. Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 (3) menyebutkan Pemerintah Daerah, daerah Kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Kedudukan DPRD merupakan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagaimana disebutkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 (pasal 41) DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan, hal yang sama juga

dijelaskan dalam UU No. 22 Tahun 2003. Peran dan kedudukan DPRD juga jelas diatur dalam UU No. 27 Tahun 2009 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD, yang membawa implikasi pada pergeseran peran DPRD secara signifikan, dimana kedudukan DPRD sejajar dengan eksekutif bahkan terkesan kuat.

Fungsi yang memberikan kesan kuat dalam kedudukan DPRD adalah adanya fungsi pengawasan yang dimiliki seperti hak interpelasi, angket dan menyatakan pendapat. Sedangkan yang menjadi tugas dan wewenang DPRD antara lain membentuk Perda, membahas dan menyetujui Rancangan APBD, melaksanakan pengawasan, mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala/Wakil Kepala Daerah, meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dan lain-lain. Peran DPRD dalam menjalankan fungsi penyusunan peraturan daerah merupakan perwujudan lembaga DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Dengan demikian pemerintah tidak dapat membuat kebijakan dengan sewenang-wenang karena DPRD akan membatasinya sesuai dengan kepentingan rakyat yang diwakilinya. Perubahan yang mengarah pada penguatan peran dan fungsi DPRD ini tentu menjadi modal penting bagi lembaga DPRD untuk dapat menjalankan tugas, fungsi dan wewenangnya secara optimal.

Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah secara teoritis menempatkan DPRD pada posisi yang menentukan sistem demokrasi daerah yaitu sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah, disertai peran yang sangat luas, akan tetapi realitasnya bergantung dari komitmen dan tanggung jawab yang di dasarkan pada etos moralitas yang tinggi DPRD. Dengan adanya amanat desentralisasi merupakan konsep yang menginginkan

terjadinya perubahan, utamanya dalam upaya pemberdayaan masyarakat dan upaya meningkatkan peran dan fungsi DPRD pada setiap strata.

Seperti yang diungkapakan oleh Muhammad Ryas Rasyid dan A.M Fatwa tersebut mengungkap masalah pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah, pelaksanaan keputusan kebijakan Pemerintah Daerah yang menyentuh langsung kepada masyarakat, sehingga dampak kebijakan tersebut dirasakan langsung oleh masyarakat maka dengan itu menjadi tugas DPRD untuk melakukan fungsi pengawasannya sebagai wujud pertanggungjawaban DPRD kepada masyarakat, pertangggungjawaban seperti inilah menjadi tolak ukur dari setiap DPRD dalam mengemban tugasnya. Kondisi tersebut di samping merupakan sebuah kondisi yang mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD secara lebih baik, namun disisi lain tentu memunculkan berbagai kendala dan hambatan, hambatan internal dan eksternal akan muncul seiring dengan perubahan yang mengarah pada penguatan peran DPRD, berdasarkan analisa sederhana dengan metode analisis medan kekuatan (*Force field analysis*) yang dikembangkan oleh Kurt Lewin (1951) memunculkan beberapa kondisi berikut yang menggambarkan faktor pendukung dan faktor penghambat pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD di Kabupaten Situbondo.

5.3.5.1 Faktor Pendukung Pelaksanaan Fungsi DPRD Terhadap Pengawasan Pelayanan Publik

Dalam upaya untuk melaksanakan upaya fungsi pengawasan secara optimal, maka komisi IV perlu didukung dengan berbagai faktor. Faktor pendukung yang dimaksud adalah segala hal yang memungkinkan tercapainya suatu keberhasilan atas pelaksanaan fungsi pengawasan secara efektif dan efisien.

Berdasarkan hasil penelitian dapat didentifikasi beberapa faktor yang masuk kategori sebagai faktor yang mendukung pelaksanaan fungsi pengawasan komisi IV yang meliputi sebagai berikut:

1. Peraturan yang memungkinkan

Peraturan yang memungkinkan, artinya bahwa peraturan perundangan-undangan tentang legislatif termasuk peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Situbondo memberi ruang yang memungkinkan bagi anggota DPRD (Komisi IV) untuk mengekspresikan segala hak yang dimiliki. Walaupun disadari bahwa untuk menggunakan fungsi pengawasan yang dimiliki itu prosedurnya tidak semudah dibayangkan. Keresahan masyarakat yang ditimbulkan sebagai akibat dari penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah daerah, seperti RSUD Abdurraheem dan Asosiasi Pedagang Pasar Seluruh Indonesia (APPSI) Kabupaten Sitbondo, temyata mendapat respon yang sepadan dari DPRD dan berproses sesuai Tata Tertib DPRD. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Dra. Hasanah, Ketua Komisi IV dalam wawancara dengan penulis yang dimaksud dibawah ini:

"*Kemudahan dalam menindak-lanjuti aspirasi masyarakat yang berkembangan terutama dalam kasus pelayanan RSUD Abdurraheem dan APPSI Situbondo, tidak saja ditentukan oleh adanya komitmen yang kuat dari masing-masing anggota DPRD (Komisi IV) dalam memperjuangkan kepentingan rakyat, tetapi kemudahan demikian sangat ditentukan pula oleh adanya ruang yang diberikan oleh aturan yang melandasinya baik berupa Tata Tertib DPRD maupun aturan lain yang lebih tinggi kedudukan hukumnya, sehingga segala yang dijalankan sesuai koridor tugas dan wewenang yang diem ban DPRD" (Wawancara, 4 Maret 2012).*

Pandangan yang mendekati sama dikemukakan oleh Suwarjono, S.Pd, anggota Komisi IV dalam wawancara dengan penulis sebagaimana dibawah ini:

"Keadaan yang cukup menggembirakan dalam mengemban tugas untuk memperjuangkan kepentingan rakyat telah tumbuh dikalangan anggota DPRD (Komisi IV). Hal itu tidak saja dilihat sebagai kesamaan persepsi

dalam memandang masalah serta usaha untuk melakukan pengawasan, tetapi harus dilihat juga sebagai tingkat pemahaman yang baik atas kewenangan yang diamanatkan oleh produk aturan yang memunculkan sebuah idealisme untuk melakukan pengawasan" (Wawancara, 4 Maret 2012).

Bertolak dari data hasil wawancara di atas dapat dipetik suatu makna bahwa sebuah komitmen luhur walau dilaksanakan atas nama rakyat sekalipun harus dilandasi dengan aturan yang telah ditetapkan. Data yang diperoleh tersebut menunjukkan bahwa untuk mengekspresikan sebuah cita-cita perjuangan harus berlandaskan pada suatu aturan tertentu. Artinya, bahwa komitmen luhur itu akan menjadi sebuah perjuangan yang sia-sia apabila dilakukan tidak berdasarkan pada aturan yang ada. Dengan kata lain, segala hak apa pun tidak akan dapat diekspresikan apabila tidak diatur dalam peraturan yang ada.

2. Komitmen Anggota DPRD

Komitmen yang kuat dari masing-masing anggota DPRD (Komisi IV). Hal yang dapat diamati adalah daya responsivitasnya terhadap berbagai keluhan masyarakat yang menjadi konstituennya. Idealisme demikian adalah cermin kesejatiannya sebagai wakil rakyat. Pada titik ini terlihat bahwa kapasitas anggota DPRD (Komisi IV) dalam memperjuangkan aspirasi rakyat yang diwakilinya tidak semata ditentukan oleh tingkat pendidikan yang dimiliki, tetapi ditentukan pula oleh kesadaran masing-masing anggota dalam mengamalkan hakekat perannya sebagai wakil rakyat. Hal ini sebagaimana dikemukakan, Hj. Ulfiyah Rosyid,S.Sos anggota Komisi IV dalam wawancara dengan penulis sebagaimana tersaji dibawah ini:

"Walaupun DPRD (Komisi IV) keanggotaannya terdiri dan partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum sebagaimana tertuang dalam pasal 341 UU RI Nomor 27 Tahun 2009,

tetapi dalam menjalankan tugas dan wewenangnya anggota DPRD (Komisi IV) adalah wakil dari rakyat yang telah dipilih dalam pemilihan umum tersebut. Dengan demikian keberadaannya di DPRD bukan hanya sebagai agen partai politik, tetapi juga sebagai wakil rakyat. Pada tataran inilah komitmen itu dibangun dalam diri masing-masing anggota DPRD (Komisi IV) untuk memperjuangkan kepentingan rakyat yang diwakilinya itu. Komitmen demikian tidak berarti mengabaikan perannya sebagai agen partai, karena bagaimanapun pintu masuk menjadi anggota DPRD (Komisi IV) adalah melalui partai politik. Hal itu berarti setiap anggota DPRD (Komisi IV) dituntut untuk sedapatnya menjaga keseimbangan antara dua kepentingan itu, dan bahkan selalu siap menerima resiko apapun ketika diperhadapkan pada kedua pilihan yang tidak saja berbeda tetapi mungkin saja bertentangan" (Wawancara, 4 Maret 2012).

Di samping itu, pandangan yang hampir sama juga dikemukakan oleh H. Untung, anggota Komisi IV dalam wawancara dengan penulis seperti yang disajikan dbawah ini:

"Komitmen untuk memperjuangan aspirasi rakyat melalui pengawasan atas segala penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah daerah telah menembus batas fraksi dan melemahkan kepentingan partai politik. Memang kepentingan partai pun tetap diperhatikan, tetapi untuk masalah-masalah yang bersifat penting dan mendesak partai melalui fraksi-fraksidi DPRD ikut mendukung langkah yang diambil oleh anggota DPRD (Komisi IV) untuk senantiasa kritis dan bijaksana dalam melakukan tugas pengawasan. Dengan demikian komitmen pengawasan anggota DPRD ini menjadi semakin kuat karena didukung pula oleh umumnya partai politik tempat anggota DPRD berasal" (Wawancara, 4 Maret 2012).

Bila disimak dari isi wawancara di atas terlihat jelas bahwa ada 2 (dua) jenis pertanggung jawaban yang harus dilakukan oleh setiap anggota DPRD (Komisi IV), yaitu pertanggung jawaban administratif, yakni pertanggung jawaban setiap anggota DPRD (Komisi IV) ketika terhadap parpol tempat yang bersangkutan berasal; dan pertanggung jawaban yang lain adalah pertanggung jawaban moral dan politis yaitu pertanggung jawaban setiap anggota DPRD (Komisi IV) terhadap rakyat pemilih sebagai konstituennya.

3. Tidak ada dominasi kursi

Tidak ada dominasi parpol dalam DPRD. Berdasarkan pengamatan ditemukan bahwa DPRD periode 2009-2014 sulit untuk melakukan pengawasan secara konsisten dan optimal disebabkan oleh dominasi kursi Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dalam DPRD, karena yang menjadi Kepala Daerah adalah Ketua DPD II Partai Golkar. Dominasi kursi oleh partai Golkar di DPRD seperti terlihat dari komposisi DPRD periode 2009-2014 dapat dirinci sebagai berikut: Partai Persatuan Pembangunan (PPP) memperoleh kursi sebanyak 11 kursi, PKNU sebanyak 11 kursi, Partai Kebangkitan Bangsa sebanyak 4 kursi, Partai Demokrat sebanyak 6 kursi, PDIP sebanyak 6 kursi, Partai HANURA sebanyak 7 kursi.

Dengan komposisi perolehan kursi mayoritas oleh Partai Persatuan Pembangunan (PPP) demikian menjadikan DPRD sulit melakukan kontrol secara optimal, karena yang menjadi Kepala Daerah adalah Ketua DPD II Partai Golkar. Hal ini dapat ditelusuri dari Pelayanan RSUD Abdurraheem sejak tahun 2007 dan APPSI Situbondo sejak tahun 2008 yang di indikasikan banyak terjadi penyalah gunaan wewenang, tetapi terkesan terjadi pembiaran oleh DPRD.

Keadaan demikian berbanding terbalik ketika terjadi pergantian anggota DPRD periode 2009-2014 hasil pemilu legislatif 2009. Fenomena menunjukkan bahwa pada tahun 2009 (awal pelantikan) DPRD periode ini masih disibukan dengan pembahasan jadwal sidang serta pembentukan alat-alat kelengkapan DPRD. Tetapi memasuki tahun 2010 DPRD hasil pemilu 2009 ini mulai merespon keresahan masyarakat atas APPSI Situbondo dan Pelayanan RSUD Abdurraheem dengan membentuk Pansus Pelayanan RSUD dr. Abdoer Raheem

dan Pansus APPSI Situbondo, karena terdapat adanya indikasi penyalah gunaan wewenang.

Usaha pembentukan Pansus ini berjalan dengan mulus, karena anggota DPRD periode 2009-2014 tidak ada partai yang memiliki kursi dominan. Pernyataan demikian dibenarkan oleh Santoso, S.Pd., mantan Sekretaris Pansus APPSI Situbondo dalam pandangannya seperti yang terkutip dibawah ini.

> *"Komitmen DPRD secara institusional-politis untuk melakukan pengawasan .terhadap pemerintah daerah terkait dengan Pelayanan RSUD Abdurraheem dan APPSI Situbondo melalui pembentukan Pansus ini berawal dad komitmen individu anggota yang disuarakan melalui fraksi masing-masing. Dalam perkembangan selanjutnya terlihat bahwa umumnya fraksi-fraksi di DPRD menghendaki dibentuk Pansus. Proses ini berlangsung tanpa adanya hambatan yang berarti karena tidak ada partai politik yang memiliki kursi dominan di DPRD. Dengan demikian apabila ada fraksi yang mencoba untuk membangun kekuatan dengan fraksi lain terasa amat sulit dan kalau pun tokoh dapat terbangun juga memakan banyak ongkos (waktu dan tenaga)" (Wawancara, 8 April 2012).*

Pandangan demikian didukung pula oleh Hj. Ulfiyah Rosyid, S.Sos., anggota Komisi IV dalam wawancara dengan penulis sebagaimana disajikan dibawah ini:

> *"Jujur saya sampaikan bahwa pelaksanaan pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah baik melalui komisi maupun melalui Pansus berjalan cukup lancar karena tidak ada dominasi kursi partai dalam DPRD. Keadaan ini berbeda dengan keanggotaan DPRD Kabupaten Sitobondo periode sebelumnya dimana kursi mayoritas DPRD dimiliki oleh PKNU. jelas bahwa pengawasan DPRD tidak berjalan optimal" (Wawancara, 8 Maret 2012).*

Hal yang sama juga mendapat pengakuan dari Ningsih , anggota Komisi IV dalam kesempatan yang sama (Wawancara, 4 Maret 2011).

Berdasarkan data yang diperoleh melalui wawancara di atas terlihat bahwa DPRD Kabupaten Sitobondo periode 2009-2014 memiliki kursi yang seimbang sehingga amat memungkinkan bagi DPRD untuk melaksanakan fungsi pengawasan pengawasan terhadap pemerintah daerah. Konsekuensi dari tidak

ada parpol yang mendominasi kursi di DPRD tersebut menyebabkan sebuah ongkos yang mahal apabila ingin membangun kekuatan dengan parpol lain melalui fraksi-fraksi yang ada di DPRD.

Dengan mengacu kepada deskripsi tentang faktor pendukung di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan pengawasan terhadap pemerintah daerah dalam pelayanan publik berjalan optimal karena didukung oleh adanya aturan yang memungkinkan serta komitmen anggota Komisi IV serta tidak ada dominasi kursi partai dalam DPRD.

5.3.5.2 Faktor Penghambat Fungsi DPRD Terhadap Pengawasan Pelayanan Publik

Adapun hambatan atau kendala yang ditemui anggota DPRD Kabupaten Situbondo dalam menjalankan tugas dan fungsi pengawasan terhadap Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo Meliputi:

1. Komitmen pimpinan SKPD

Pengalaman selalu terulang bagi Komisi IV ketika diagendakan untuk melakukan kunjungan kerja dalam usaha untuk melihat secara langsung masalah-masalah yang menjadi sumber keresahan masyarakat sebagai akibat dari kegiatan yang dilakukan oleh SKPD sesuai tugas pokok dan fungsi yang diemban. Dalam kegiatan ini Komisi IV berkeinginan untuk bersama-sama dengan pimpinan SKPD yang memiliki tanggung jawab langsung atas masalah yang diadukan masyarakat, namun keinginan demikian jarang terwujud karena pimpinan SKPD sering tidak hadir dalam kegiatan ini.

Memang sesuai aturan yang ada bahwa kunjungan kerja DPRD (Komisi IV) tidak harus dihadiri oleh pimpinan SKPD. Namun secara praktis agenda kunjungan kerja Komisi IV dengan turun ke lapangan yang dihadiri pimpinan

SKPD merupakan suatu bentuk yang ekspresif dalam merespon pengaduan masyarakat secara bersama-sama. Ambil misalnya, banyaknya pengaduan masyarakat atas ketidak-transparanan proses pelelangan ikan. Dalam memfasilitasi pengaduan masyarakat ini tentu akan lebih baik dihadiri pimpinan SKPD, karena solusi teknis bida langsung ditangani di lapangan. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Suwarjono, S.Pd anggota Komisi IV dalam wawancara dengan penulis seperti yang disajikan dibawah ini:

> *"Memang tidak ada aturan yang mangatur bahwa kegiatan pengawasan dengan turun ke lapangan harus dihadiri pimpinan SKPD yang bertanggung jawab langsung sesuai tugas pokok dan fungsi yang diemban yang tergambar dari pengaduan masyarakat itu. Namun kalau dilihat dari sisi praktis, kunjungan kerja yang dihadiri pimpinan SKPD akan lebih memudahkan usaha memfasilitasi bahkan dapat mengambil langkah solutif di lapangan apabila ada hal yang mendesak" (Wawancara, 8 Maret 2012).*

Dalam menjelaskan tentang jarang hadirnya pimpinan SKPD dalam kunjungan kerja Komisi IV ke lapangan ini penulis juga melakukan wawancara dengan Hj Dwi Widiyati anggota Komisi IV yang hasilnya sebagaimana disajikan dibawah ini:

> "*Memang dalam setiap kegiatan pengawasan ke lapangan pimpinan SKPD jarang menghadirinya. Hal ini pun sebenarnya tidak ada aturan yang mengharuskan bahwa kegiatan komisi ke lapangan harus dihadiri oleh pimpinan SKPD, tetapi sebenamya penting juga apabila dihadirinya. Karena apabila ada hal-hal tertentu dilapangan yang membutuhkan penanganan segera dalam meredam atau mengatasi situasi di tapangan tentu lebih mudah dilakukan, sebab kapasitas komisi hanya memberi saran-saran untuk dipertimbangkan dan tidak dalam kapasitas menyelesaikan secara teknis. Walau demikian bila ada hal yang dipandang krusial dan membutuhkan penyelesaian, maka Komisi IV akan merekomendasikan dalam laporan kerja kepada pemerintah daerah rnelalui pimpinan DPRD untuk ditindaklanjuti" (Wawancara, 1 Maret 2012).*

Pandangan yang sama juga dikemukakan oleh Suwarjono, S.Pd. anggota Komisi IV dan Dra, Hasanah, M.Pd.i Ketua Komisi IV dalam kesempatan yang sama (Wawancara, 1 Maret 2012).

Data yang diperoleh melalui wawancara di atas menunjukkan bahwa dalam melaksanakan kegiatan ke lapangan oleh Komisi IV sering tidak dihadiri oleh pimpinan SKPD. Walaupun tidak ada aturan yang mengharuskan pimpinan SKPD harus hadir dalam kegiatan ke lapangan oleh Komisi IV, tetapi kehadirannya sangat diperlukan untuk memudahkan proses pengambilan langkah solutif di lapangan apabila situasi menghendakinya.

2. Kepentingan Partai Politik

Hal ini juga dikategorikan sebagai salah satu faktor penghambat, karena kegiatan partai politik dilakukan pada saat yang bersamaan dengan kegiatan pengawasan Komisi IV. Keadaan demikian terungkap lewat penjelasan yang dikemukakan oleh Dra Hasanah, M.Pd.I ketua Komisi IV dalam wawancara dengan penulis sebagaimana dibawah ini:

> *"Kepentingan partai politik yang sedikit tidaknya mengganggu tugas-tugas pengawasan Komisi IV adalah perhelatan partai yang harus dihadiri oleh anggota partai yang kini menjadi anggota DPRD (Komisi IV) bersamaan waktunya dengan kegiatan pengawasan Komisi IV. Kondisi demikian terjadi hanya pada kondisi-kondisi tertentu tetapi bagaimanapun hal ini dapat dikatakan sebagai faktor penghambat juga" (Wawancara, 1 Maret 2012).*

Kepentingan partai politik yang dapat dikategorikan sebagai salah satu faktor penghambat ini juga dikemukakan oleh Hariyanto,S.AP, Kabag Persidangan dan Risalah Sekretariat DPRD dalam wawancara dengan penulis seperti yang terkutip dibawah ini:

> "*Faktor yang dapat dikategorikan sebagai salah satu faktor penghambat bagi terselenggaranya fungsi pengawasan DPRD (Komisi IV) adalah kegiatan partai politik. Artinya ketika partai politik melaksanakan kegiatan seperti Musyawarah Nasional (Munas), Musyawarah Kerja Nasional (Mukemas), Musyawarah Daerah (Musda), Musyawarah Kerja Daerah (Mukerda) dan bahkan Musyawarah Nasional Luar Biasa (Munaslub) Serta Musyawarah Daerah Luar Biasa (Musdalub), dan kegiatan partai politik lain, akan mengganggu proses kerja DPRD (Komisi IV). Memang disadari*

bahwa hal ini tidak terjadi secara terus menerus, tetapi amat terasa pada kegiatan yang saling bersamaan" (Wawancara, 4 Maret 2012).

Bahkan Rokib, SH yang juga adalah salah seorang fungsionaris PKB dalam kesempatan wawancara dengan penulis mengemukakan bahwa:

"Sulit untuk dihindari oleh anggota DPRD (Komisi IV) bahwa pada masa-masa tertentu sering terjadi benturan antara kegiatan DPRD dengan kegiatan partai politik jika kegiatan itu terjadi pada saat yang bersamaan. Pengalaman menunjukkan bahwa ada anggota DPRD yang terpaksa dalam beberapa hari tidak aktif ikut kegiatan Dewan, karena sedang mengikuti kegiatan partai. Jika kegiatan partai hanya pada tingkat kabupaten, situasi ini bisa disiasati dengan cara membagi waktu untuk menghadiri kegiatan dimaksud walaupun dengan konsekuensi bahwa kehadirannya tidak full time. Hal ini sering terjadi dan dapat dimaklumi karena, pada satu sisi, anggota DPRD adalah wakil rakyat yang mengemban amanat untuk menyuarakan kepentingan rakyat, tetapi pada sisi lain, yang bersangkutan juga adalah kader partai yang harus menjalankan tugas sebagaimana digariskan oleh partai". Kenyataan ini tidak hanya terjadi pada DPRD Kabupaten Situbondo, tetapi menjadi fenomena umum yang terjadi dari tingkat daerah sampai tingkat pusat (Wawancara, 9 Maret 2012).

Berdasarkan data yang diperoleh melalui wawancara di atas terlihat bahwa kegiatan partai politik dikatakan sebagai faktor penghambat, karena kegiatan pengawasan Komisi IV bersamaan waktu dengan kegiatan partai politik. Kondisi demikian mengakibatkan ada anggota Komisi IV yang tidak secara penuh mengikuti kegiatan pengawasan, karena harus menghadiri perhelatan partai tempat yang bersangkutan berasal.

3. Sarana dan prasarana belum memadai

Belum adanya sistem dan prosedur baku pengawasan DPRD. Pelaksanaan pegawasan DPRD masih dirasakan sebagai suatu pengawasan yang reaktif dan sporadis, tanpa terencana dan sistem dalam pelaksanaannya, sistem dan prosedur pengawasan serta administrasi pengawasan belum dirancang untuk penyelenggaraan pengawasan yang optimal dan berkualitas,

akibatnya dari sinilah pengawsan tidak terarah, sporadis dan hanya mengikuti perkembangan permasalahan di masyarakat, sehingga metodologi dalam pengawasan merupakan proses menyusun dan menetapkan teknik dan prosedur pengawasan baku untuk setiap kegiatan pengawasan, sebenarnya dalam proses pengawasan DPRD itu dalam prosedur pengawasan DPRD setidaknya meliputi:

a. Penentuan jangka waktu pengawasan
b. Teknik/cara pengawasan akan di terapkan
c. Pembagian tugas dan tanggung jawab masing-masing anggota.
d. Instansi terkait yang perlu dilibatkan (Jika diperlukan)
e. Bantuan tenaga ahli yang digunakan (Jika diperlukan)
f. Cara pendokumentasian dan hasil pengawasan
g. Minimnya tindak lanjut hasil pengawasan DPRD

Hasil temuan lapangan menunjukkan bahwa pengawasan yang dilaksanakan oleh DPRD Kabupaten Situbondo Periode 2009-2004 selama ini terkesan sporadis dan reaktif, tanpa program yang mengacu pada tujuan, sasaran dan ruang lingkup pengawasan DPRD. Kondisi ini menunjukkan bahwa porsi pengawasan para wakil rakyat (Anggota DPRD) lebih banyak terfokus dan ”terjebak” pada aktifitas pemeriksaan.

Pengawasan DPRD dalam bentuk kunjungan kerja ke SKPD sebagai mitra kerja komisi atau kemasyarakat dan menndaklanjuti dengan mengangkat permasalahan yang timbul di masyarakat tersebut dalam rapat-rapat dengar pendapat yang lain.Terkait dengan tindaklanjut hasil pengawasan DPRD Situbondo, Menurut Moh. Noer, A.M.Pd salah satu dari komisi III bidang pembangunan; Yang menyatakan

“tindak lanjut pengawasan tidak selalu ada, mestinya kan hasil pengawasan juga di sampaikan ke satker terkait sebagai koreksi, tapi

sejauh ini tidak ada tindak lanjutnya baik dalam bentuk laporan atau surat dari komisi terkait.

Mengenai kurang maksimalnya tindak lanjut pengawasan oleh DPRD Situbondo ini juga di akui oleh Ketua DPRD Situbondo. Zeiniye, S.Ag dalam kesempatan wawancara tanggal 8 April 2012 menjelaskan bahwa.

"Kendalanya adalah kadangkala hasil pengawasan masih harus di tindak lanjuti dan mempertimbangkan hal lain pihak eksekutif, "hal yang sama juga di sampaikan oleh bapak Maskuri Ismail, M.Pd.I selaku anggota dari Komisi I yang mengatakan "Tidak semua hasil pengawasan dibawa ke forum paripurna, masih perlu klarifikasi internal komisi" (Wawancara 8 April 2012).

Belum adanya Mekanisme Penyampaian Informasi masyarakat sebagai salah satu alat pengawasan. Penyaluran dan optimalisasi lebih di sebabkan oleh belum adanya mekanisme penyampaian informasi serta prosedur tindaklanjut yang baku untuk informasi pengawasan tersebut, tidak adanya mekanisme dan prosedur yang pas dalam memberi informasi kepada masyarakat. Salah satu bentuk penyampaian informasi hasil pengawasan adalah penyusunan laporan kegiatan pengawasan DPRD, pelaporan merupakan keluaran (Output) dari pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilaksanakan oleh DPRD yang berupa temuan-temuan hasil pengawasan yang telah dilkukan kualitas laporan yag di hasilkan oleh DPRD hendaknya mengacu pada tujuan pengawasan itu sendiri.

3.3.5.2.1 Menentukan Agenda Pengawasan

Perencanaan yang baik merupakan sukses awal pelaksanaan tugas pokok dan fungsi. Oleh karena itu, penyusunan perencanaan tentang kegiatan Pengawasan DPRD yang akan dilakukan merupakan langkah yang sangat penting dan menentukan efektivitas pengawasan yang akan dilakukan.

Tabel 5.9 Agenda Pengawasan (Minimal)

AGENDA PENGAWASAN DPRD Propinsi/Kab/Kota			
Obyek Pengawasan	**Tingkatan Pengawasan**	**Sumber Daya Pengawasan**	**Waktu Pelaksanaan**
Pelaksanaan Perda - Y	Program	Pleno	.....
Pelaksanaan Belanja Daerah – W	Proyek	Komisi X	.....
Pelaksanaan Perda - Z	Kebijakan	Komisi X	.....
-dst-	***-dst-***	***-dst-***	***-dst-***

Sumber: Bahan Ajar, Meningkatkan Kapasitas Fungsi Pengawasan DPRD, Ilmu Pemerintahan UNIKOM

3.3.5.2.2 Menentukan Metodologi Pengawasan

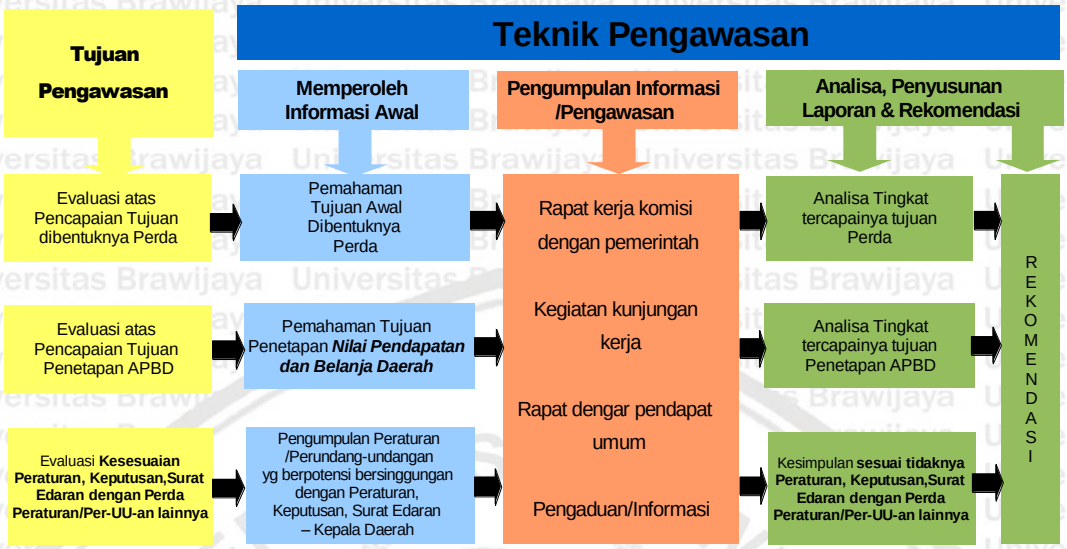
Praktek pelaksanaan pengawasan oleh anggota DPRD saat ini lebih terkesan reaktif secara spontan terhadap permasalahan yang muncul di masyarakat serta belum terlembagakan dalam sistem dan prosedur yang baku. Oleh karena itu, DPRD secara kelembagaan perlu menyusun metodologi tertentu untuk setiap kegiatan dalam agenda pengawasan yang dapat dijadikan acuan dan pedoman bagi para anggotanya.

Metodologi Pengawasan hendaknya telah mencakup penentuan atas:

1. Jangka waktu pengawasan;
2. Teknik/cara pengawasan yang akan diterapkan;
3. Pembagian tugas dan tanggung jawab masing-masing anggota;
4. Instansi terkait yang perlu dilibatkan (jika diperlukan);
5. Bantuan tenaga ahli yang digunakan (jika diperlukan);
6. Cara Pendokumentasian proses dan hasil pengawasan.

Teknik pengawasan hendaknya diawali dengan mengumpulkan informasi awal, kemudian mengumpulkan informasi dan kondisi aktual di lapangan serta melakukan analisa, dan diakhiri dengan menyusun rekomendasi atas hasil analisa. Urutan teknik pengawasan secara umum dapat digambarkan oleh gambar berikut:

Gambar 5.12 Teknik Pengawasan



Sumber: Bahan Ajar, Meningkatkan Kapasitas Fungsi Pengawasan DPRD, Ilmu Pemerintahan UNIKOM

3.3.5.2.3 Menjalin Jaringan/Instansi Terkait dan Aliansi Strategis

Setelah agenda pengawasan dan metodologi ditetapkan, DPRD secara kelembagaan maupun alat kelengkapan DPRD, khususnya komis-komisi dalam DPRD, dapat segera mempersiapkan lembaga-lembaga terkait dengan menyusun daftar mengenai satuan kerja terkait, lembaga-lembaga lainnya baik lembaga yang terkait langsung maupun tidak langsung.

Pada awal tahun anggaran, masing-masing satuan kerja/dinas dan lembaga terkait diundang dalam rapat dengar pendapat untuk menjelaskan dan menguraikan program satu tahun mendatang, tujuan dan sasaran serta aktivitas-aktivitas yang akan dilakukan serta target capaian kinerja yang ditetapkan. Pembahasan awal antara DPRD dengan masing-masing satuan kerja ini dapat dijadikan sebagai dasar dalam pelaksanaan pengawasan setahun mendatang. Jika diperlukan, lembaga-lembaga yang tidak terkait langsung diundang untuk

memberikan pendapat saran dan masukan mengenai pelaksanaan program tersebut.

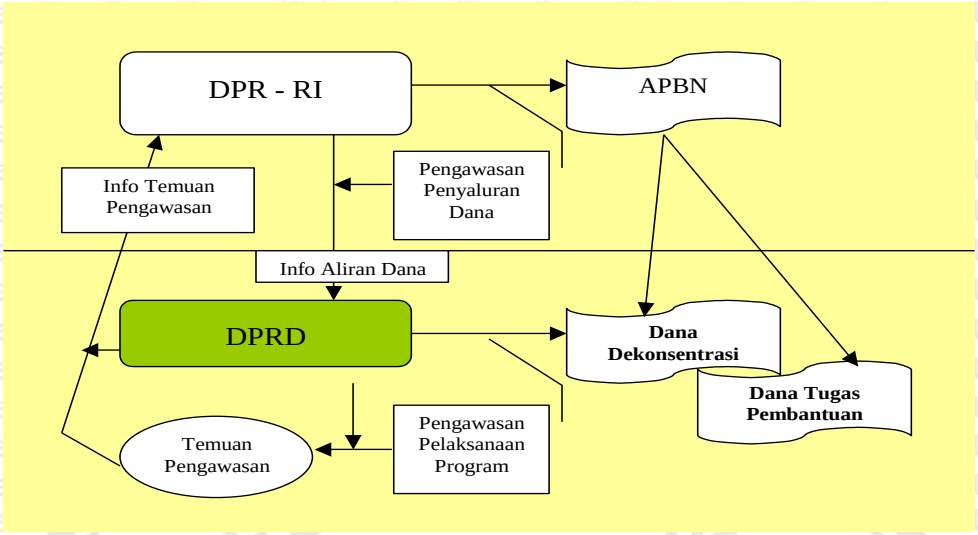
Jaringan kerjasama pengawasan mencakup *stakeholders* pengawasan dalam arti luas, tingkat pusat, provinsi, Kabupaten/kota, kecamatan hingga kelurahan. Di samping itu mencakup institusi publik dan non-publik, formal dan informal. Jika Jaringan kerjasama pengawasan ini dilakukan secara efektif akan memberikan manfaat tidak saja terbatas pada kepentingan daerah, melainkan juga kepentingan nasional yang lebih luas.

3.3.5.2.4 Jaringan Kerjasama dengan Wakil Rakyat di Pusat

Jaringan kerjasama dapat dibangun dengan para wakil rakyat yang dipilih pada saat bersamaan pada Pemilu Legislatif yang duduk sebagai wakil Rakyat di MPR/DPR/DPD, khususnya yang terkait dengan daerah pemilihan masing-masing daerah.

Jaringan kerjasama dengan para wakil rakyat di tingkat pusat dan daerah sangat diperlukan, karena pembangunan daerah ternyata tidak dapat dilakukan oleh Pemerintahan Daerah secara sendirian, tetapi juga oleh pemerintah pusat (melalui Dana APBN) maupun provinsi (Dana APBD Provinsi). Jaringan yang dapat dibangun melalui penyampaian informasi alokasi dana APBN pada masing-masing daerah oleh Wakil Rakyat di Pusat. Selanjutnya, DPRD melakukan pengawasan pelaksanaan program di daerah dan menginformasikan temuan hasil pengawasannya kepada wakil rakyat di Pusat untuk ditindak lanjuti.

Gambar 5.13 Jaringan Kerjasama dengan Wakil Rakyat di Pusat

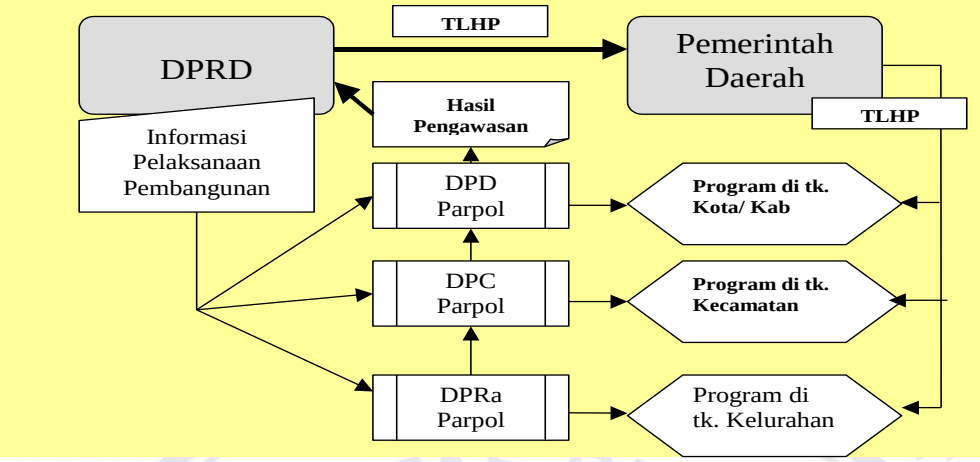


Sumber: Bahan Ajar, Meningkatkan Kapasitas Fungsi Pengawasan DPRD, Ilmu Pemerintahan UNIKOM

3.3.5.2.5 Jaringan Kerjasama dengan Partai Politik

Partai Politik merupakan sumber daya yang potensial untuk dimanfaatkan dalam jaringan kerjasama pengawasan sosial dan politik pembangunan daerah. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa Partai politik mempunyai struktur yang sebangun dengan struktur organisasi pemerintah, mulai dari tingkat Pemerintah Pusat (setara dengan Dewan Pimpinan Pusat Parpol), Pemerintah Provinsi (setingkat dengan Dewan Pimpinan Wilayah Parpol), Pemerintah Kabupaten/Kota (setingkat dengan Dewan Pimpinan Daerah Parpol), Kecamatan (Setingkat Dewan Pimpinan Cabang) dan Kelurahan (setingkat Dewan Pimpinan Ranting).

Gambar 5.14 Jaringan Kerjasama dengan Partai Politik



Sumber: Bahan Ajar, Meningkatkan Kapasitas Fungsi Pengawasan DPRD, Ilmu Pemerintahan UNIKOM

DPRD dapat memberikan informasi pelaksanaan pembangunan (program/kegiatan) dalam APBD kepada Partai Politik, sehingga akan ditindaklanjuti dengan pengawasan pada kegiatan fisik dan non-fisik atas pelaksanaan program pembangunan di wilayahnya. Selanjutnya, parpol akan melaporkan hasil temuan di lapangan kepada DPRD untuk disampaikan kepada Pemerintah Daerah untuk ditindaklanjuti dengan tindakan perbaikan.

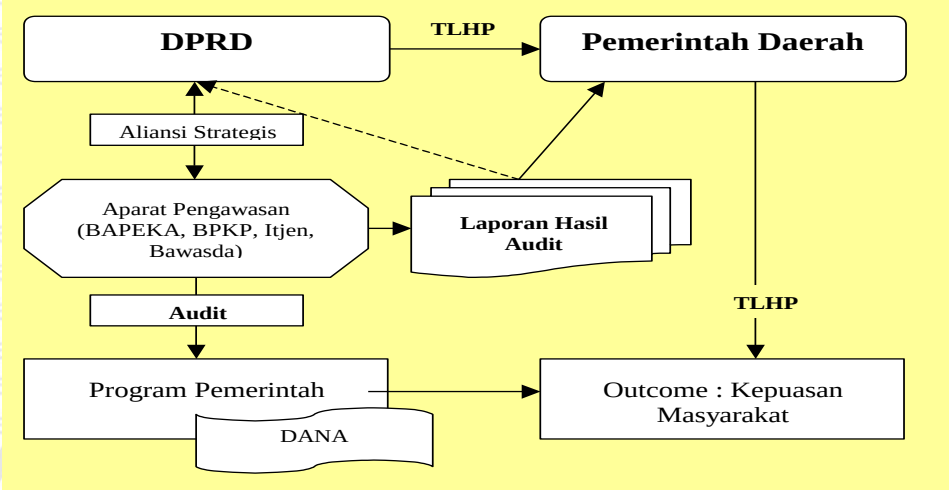
3.3.5.2.6 Jaringan Kerjasama dengan Institusi Pengawasan

Lembaga pengawasan seperti BEPEKA, BPKP, Inspektorat Jenderal Departemen/Lembaga Pemerintah, Badan Pengawasan Daerah (BAWASDA) merupakan aparat pengawasan yang secara teknis ahli dalam melakukan pemeriksaan (*audit*). Keahlian ini jarang dimiliki oleh para wakil rakyat, yang mempunyai kewenangan konstitusional dalam bidang pengawasan.

Oleh karena itu, DPRD dapat menjalin kerjasama dengan lembaga ini, untuk memberikan informasi seperti: laporan hasil pengawasan (Laporan Hasil

Audit). Selanjutnya DPRD menyampaikannya kepada Pemerintah Daerah untuk menindaklanjuti hasil pengawasan tersebut.

Gambar 5.15 Jaringan Kerjasama dengan Institusi Pengawasan



Sumber: Bahan Ajar, Meningkatkan Kapasitas Fungsi Pengawasan DPRD, Ilmu Pemerintahan UNIKOM

Tatanan demokrasi menghendaki adanya tata pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. Dengan demikian rakyat adalah salah satu penentu utama dalam proses politik, pemerintahan, dan pembangunan sehingga tidak ada alasan untuk tidak melibatkan rakyat dalam pelaksanaan fungsi pengawasan.

Untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam pengawasan DPRD dapat melakukan beberapa hal seperti:

a. Membentuk komunitas atau forum pengawasan parlemen diberbagai kalangan dan tingkatan.
b. Mengadakan pertemuan-pertemuan rutin dengan komunitas pemilih/pendukungnya untuk mendiskusikan berbagai persoalan dan berbagai informasi yang relevan dengan fungsi pengawasan.
c. Merancang Perda yang mengatur tentang transparansi dan partisipasi publik yang mendorong penyelenggaraan pemerintahan dilakukan secara transparan dan partisipasi masyarakat.
d. Meningkatkan kerjasama dengan pihak terkait terutama media massa, organisasi profesional, LSM dan lembaga peradilan.

B. Pembahasan

5.4. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Kabupaten Situbondo terhadap Pemerintah Daerah

5.4.1. Mekanisme Pengawasan DPRD

Sebagaimana kita ketahui, DPRD Kabupaten pada prinsipnya memiliki 3 fungsi, yakni fungsi anggaran, fungsi legislasi dan fungsi pengawasan. Ketiga fungsi tersebut sesungguhnya tidak bisa dipisahkan begitu saja karena saling terkait. Misalnya dalam konteks penelitian ini, DPRD Situbondo setiap tahun anggaran tentu menjadi bagian penting dalam pengesahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Setelah anggaran disahkan, maka dibentuklah Peraturan Daerah tentang anggaran tersebut sehingga bisa segera dilaksanakan. Lalu untuk mengawal pelaksanaan anggaran agar sesuai dengan standar dan prosedur yang telah ditetapkan sehingga target pembangunan bisa tercapai, maka fungsi pengawasan menjadi penting, baik yang bersifat preventif maupun represif. Namun dalam konteks penelitian ini penekanannya lebih pada fungsi pengawasan. Sehingga tentu point-point yang ada lebih mengarah pada hal tersebut.

5.4.1.1 Bentuk Pelaksanaan Pegawasan Preventif

Pada prinsipnya pengawasan yang bersifat preventif dimaknai sebagai pengawasan yang bersifat pencegahan. Artinya proses pengawasan dilakukan sebelum sebuah program atau kebijakan di implementasikan sebagai antisipasi atas kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi. Pada bagian inilah evaluasi program tahun yang lalu menjadi pertimbangan. Sesuai fungsinya, DPRD melakukan pengawasan preventif melalui “intervensi” dalam produk undang-undang, politik anggaran dan pengawasan itu sendiri.

Secara teoritis pengawasan preventif bisa dikategorikan sebagai penetapan standar sebagaimana disebut oleh Griffin (1997:607). Mengapa demikian? Sebagaimana diketahui bahwa penetapan standar bertujuan untuk mengarahkan sebuah implementasi kebijakan agar kelak hasil yang dicapai bisa sesuai dengan yang diharapkan, yakni kepuasan yang diberi layanan.

Pengawasan preventif oleh DPRD dalam konteks pelayanan publik di Kabupaten Situbondo salah satunya telah dilakukan dalam bentuk produk undang-undang yang terkait dengan mekanisme dan tata cara pelayanan publik yang mengacu pada Undang-undang nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik.

Sementara itu pengawasan represif bisa dikategorikan sebagai tindakan korektif yang bertujuan untuk mengevaluasi secara langsung maupun tidak langsung sebuah pelaksanaan layanan publik. Melalui tindakan korektif diharapkan agar proses pelaksanaan layanan publik yang semula dianggap kurang baik atau menyalahi aturan yang telah ditetapkan bisa menjadi lebih baik sehingga tidak merugikan salah satu pihak khususnya yang diberi layanan.

5.4.1.2 Bentuk Pelaksanaan Mekanisme Pengaawasan Represif

Pengawasan represif jika merunut pada 4 elemen dalam teori yang dikemukakan oleh Griffin biasa dilakukan sebelum atau setelah ada pengaduan dari penerima layanan. Bila dilakukan sebelum ada aduan, tindakan represif biasanya didasari oleh keinginan anggota DPRD untuk melakukan pengukuran kinerja atau membandingkannya dengan standar yang telah ditetapkan. Sedangkan pengawasan yang dilakukan setelah adanya aduan acapkali terjadi dibanyak daerah apabila terjadi ketidakpuasan yang berulang. Dalam konteks pelayanan di Rumah Sakit Umum Daerah Situbondo, tindakan turun tangan

langsung oleh anggota dewan seyogyanya tidak terjadi berulang kali. Meski bernilai positif, hal itu sesungguhnya mengindikasikan tidak adanya evaluasi yang efektif sehingga "membuka peluang" terjadinya kejadian yang serupa diwaktu yang akan datang.

Melihat kondisi tersebut, upaya pemberian reward dan punishment bisa jadi patut dipertimbangkan sebagai bagian dari evaluasi dan pengawasan preventif ditahun yang akan datang. Meski pengawasan represif bisa dikategorikan sebagai pengawasan melekat, secara internal pengawasan ini tak bisa dipisahkan dengan pengawasan preventif yang lebih condong pada trilogi fungsi anggota DPRD. Untuk itu perlu kiranya dibentuk sistem yang lebih mendasar sehingga keduanya saling melengkapi.

Jika terbentuk dalam sistem yang kuat, fungsi pengawasan oleh DPRD terhadap pelaksanaan layanan publik akan lebih sering dibicarakan sisi preventifnya. Hal ini dikarenakan ketika layanan publik semakin membaik, tindakan-tindakan pengawasan represif secara otomatis akan semakin jarang dilakukan. Pemerintah (dalam hal ini DPRD) "hanya" perlu lebih kreatif dan jeli melihat setiap celah buruk pelayanan, lalu memasukkan setiap solusi yang mungkin bisa dilakukan sehingga bisa disebut menjadi bagian dari pengawasan preventif.

5.4.2. Pelaksanaan Fungsi pengawasan DPRD di Kabupaten Situbondo

Menurut terminologi bahasa, pengawasan berarti mengontrol proses, cara, perbuatan mengontrol. Di dalam bahasa Inggris berasal dari kata *control* yang berarti pengawasan. Mengenai pengawasan dikenal dan dikembangkan dalam ilmu manajemen, pengawasan merupakan salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Di dalam hukum administrasi, pengawasan diartikan sebagai

kegiatan mengawasi dalam arti melihat sesuatu dengan seksama, sehingga tidak ada kegiatan lain diluar itu. Pengawasan berbagai aktivitas yang telah digariskan dalam peraturan perundang-undangan maka dapat dilaksanakan secara baik dalam arti sesuai dengan apa yang dimaksud (Suriansyah Murhani, 2008: 2).

Hubungan antara pengawasan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah pada dasarnya bahwa pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Dengan demikian manifestasi dari kinerja pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan itu pada hakekatnya adalah sebagai media terbatas untuk melakukan semacam *cross check* atau pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditentukan sebelumnya atau tidak, demikian pula dengan tindak lanjut dari hasil pengawasan tersebut.

Secara Normatif fungsi pengawasan yang di jalankan oleh DPRD Bukanlah internal dimana pengawasan dilakukan langsung oleh aparat pengawas fungsional yang berasal dari lingkungan internal organisasi pemerintah atau dikenal dengan APIP (Aparat pengawas internal pemerintah) hal ini terkait dengan posisi DPRD Dan Pemerintah Daerah (Kepala dan SKPD nya) yang merupakan lembaga penyelenggara bersama dalam pemerintahan daerah. Pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Seyogyanya di mulai dari perencanaan yang memuat kegiatan apa yang di awasi, siapa yang akan di awasi, mengapa harus di awasi serta kapan dan bagaimana pengawasan tersebut dilakukan.

Sedangkan dalam proses pengawasan DPRD ini lebih mengarah pada pengawasan politik yang menurut Jimly Assidiqhie (2006:43-44) memiliki ruang

lingkup kegiatan pada :a)Pengawasan terhadap penentuan kebijakan *(Control of policy making),* b)Pengawasan atas penganggaran dan belanja negara *(Control of Budgetting),* c),Pengawasan atas pelaksanaan dan penganggaran belanja negara *(Control of budget implementation).* d) Pengawasan atas kinerja pemerintah *(Control of goverment performances),* dan e) pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik *(Control of political appoinment of publik ooficial).*

Sementara mackenzie (1987:135-137) menganggap bahwa pengawasan lembaga perwakilan merupakan pengawasan (Oversight) berupa a) Oversight hearing yaitu bentuk pengawasan bagian dari tanggung jawab .b) Special investigation yaitu lembaga perwakilan melakukan investigasi khusus secara terus menerus c).Personal control yaitu pegawai badan eksekutif di bawah kontrol lembaga perwakilan.

Fungsi pengawasan DPRD selain dimuat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 juga dimuat dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kemudian sebagai operasional dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 ditetapkan pula Perturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010, tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Mengenai fungsi Pengawasan DPRD lebih lanjut termuat dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010, tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang menyatakan bahwa : DPRD mempunyai fungsi : a. legislasi, b. anggaran, dan c. pengawasan. Kemudian dalam ayat (4)

nya menyebutkan bahwa fungsi pengawasan sebagimana dimaksud pada ayat (1) huruf c diwujudkan dalam mengawasi pelaksanaan peraturan daerah dan APBD, selanjutnya sebagai perwujudan dari fungsi pengawasan tersebut, DPRD diberikan fungsi pengawasan yang diatur dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 yang menyatakan bahwa DPRD mempunyai hak: a. interpelasi, b. angket, c. menyatakan pendapat.

Pelaksanaan hak angket dilakukan setelah diajukan hak interpelasi dan mendapat persetujuan dari Rapat paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD, dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir. Dalam menggunakan hak angket dibentuk panitia angket yang terdiri dari atas semua unsur fraksi DPRD yang bekerja dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari telah menyampaikan hasil kerjanya kepada DPRD.

Dalam pelaksanaan tugasnya panitia angket dapat memanggil, mendengar, dan memeriksa seorang yang dianggap mengetahui atau patut mengetahui masalah yang sedang diselidiki serta untuk meminta menunjukkan surat atau dokumen yang berkaitan dengan hal yang sedang diselidiki. Setiap orang yang dipanggil, didengar, dan diperiksa wajib memenuhi panggilan panitia angket kecuali ada alasan yang sah menurut peraturan perundang-undangan. Dalam hal telah dipanggil dengan patut secara berturut-turut tidak memenuhi panggilan, panitia angket dapat memanggil secara paksa dengan bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Seluruh hasil kerja panitia angket bersifat rahasia. Tata cara penggunaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPRD sebagai penyeimbang dari kekuasaan Kepala Daerah yang diberikan kewenangan dalam menjalankan Pemerintahan oleh Undang-Undang, hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dalam menjalankan tugasnya dalam rangka mensejahterakan rakyat seperti yang diamanatkan dalam Pembukaan Undang Undang Dasar 1945, karena DPRD juga merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah tentu saja dalam melaksanakan tugasnya harus berorientasi pada kesejahteraan rakyat, di samping itu juga menjalankan kontrol terhadap penggunaan anggaran agar tidak terjadi korupsi yang bisa merugikan daerah itu sendiri yang berimplikasi pada kerugian negara.

Atas dasar prinsip normatif tentang fungsi pengawasan DPRD, dalam praktik kehidupan demokrasi sebagai lembaga legislatif memilki posisi sentral yang biasanya tercermin dalam doktrin kedaulatan rakyat. Hal ini didasarkan pada suatu pandangan bahwa lembaga DPRD sebagai wakil rakyat dapat mewakili rakyat secara utuh dan memilki kompetensi untuk memenuhi kehendak rakyat pula, agar Kepala Daerah sebagai lembaga eksekutif dapat mengimplementasikan hukum dan prinsip-prinsip dasar yang ditetapkan oleh lembaga legislatif sebagai pencerminan kehendak rakyat di daerah, sehingga akan terjadi suasana *check and balance*. Dalam menjalankan pemerintahan dan terjadi sikap saling mengawasi serta tidak ada lembaga dan bagaimana daerah yang melampaui batas kekuasaan yang telah ditentukan.

Berdasarkan pendekatan pengawasan DPRD tersebut, dalam implementasinya pengawasan DPRD memiliki mekanisme sebagaimana diatur ketentuan-ketentuan dalam undang-undang nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawartan Rakyat ,Dewan Perwakilan Rakyat,Dewan Perwakilan

Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyar Daerah, dalam pasal 344 (1) c yang menyebutkan bahwa tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/kota adalah: melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten/kota" tahapan dalam mekanisme pengawasan DPRD terhadap Pemerintah Daerah tidak pada posisi memberikan sanksi bila terjadi penyimpangan yang dilakukan oleh pemerintah. Mekanisme teknis pelaksanaan pengawasan DPRD Situbondo secara garis besar di lakukan melalui 3 (Tiga) cara (wawancara dengan Asida Wahasni, Anggota DPRD Kab. Situbondo, tanggal 4 Januari 2013) yaitu:

4. Memanggil, Meminta dan mengundang Pemerintah Daerah dan masyarakat atau pihak-pihak yang terkait dalam rapat kerja dewan dan mendengar pendapat *(Public hearing)* untuk memberikan penjelasan atau klarifikasi terhadap persoalan.
5. Melakukan kunjungan kerja ke satuan-satuan (SKPD) dan pihak lain atau yang di kenal dengan nama kunjungan kerja dalam daerah (KKDD). Kegiatan (KKDD) dilakukan dengan cara a).Mengunjungi kantor atau lokasi kegiatan atau program tanpa memberi pemberitahuan kepada pihak yang di kunjungi atau di kenal dengan istilah inspeksi mendadak ("Sidak")
6. Melalui cara penyerapan aspirasi atau pengaduan masyarakat, cara pengaduan masyarakat juga dapat dilaksanakan dengan: a) Membuka pengaduan menyerap aspirasi masyarakat kantor DPRD dan b). Menyerap aspirasi masyarakat yang dikenal dengan istilah "Jaring asmara" (Jaring aspirasi masyarakat) yang dilakukan bersamaan dengan masa reses anggota DPRD.

Dalam penyelesaian suatu permasalahan di Pemerintah Daerah, DPRD dapat meminta pertanggungjawaban Bupati dan apabila pertanggungjawaban tidak dapat di terima, DPRD dapat mengusulkan pemberhentian Bupati. Berdasarkan dokumen dan hasil wawancara menunjukkan tindak lanjut hasil pengawasan belum banyak memberikan koreksi terhadap penyimpangan atau kesalahan yang terjadi.

Kesimpulan yang menunjukkan bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Situbondo belum menerapkan mekanisme pengawasan yang sistematis artinya walaupun dalam pengawasan yang di laksanakan tiap komisi terjadwal oleh sekretariat dewan namun tidak sebagian besar hasil pengawasan tidak di tindak lanjuti sesuai mekanisme di DPRD. Rapat dengar pendapat atau hearing, kunjungan kerja baik yang resmi ataupun sidak serta pengaduan masyarakat belum disusun dengan pola kegiatan yang sistematis, artinya langkah mana yang di dahulukan ketika menindak lanjuti temuan-temuan yang ada dari hasil pengawasan belum di atur secara tegas dan secara teknis (wawancara dengan Asida Washani, Angota DPRD Kab. Situbondo, tanggal 4 Januari 2013).

Undang–undang Nomor 27 tahun 2009 memberikan penjelasan tentang pengawasan DPR, MPR, DPD dan DPRD, dalam undang–undang ini belum di terjemahkan secara teknis bagaimana tugas dan fungsi pengawasan oleh DPRD, dan juga dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2010 tentang pedoman yang menjelaskan tentang perturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang tata tertib dewan perwakilan daerah, masih belum memunculkan aturan teknis tentang bagaimana rapat dengar pendapat, kunjungan kerja dan teknis tindak lanjut dari apa yang di adukan oleh masyarakat.

Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 79 tahun 2005 tentang pedoman pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintah Daerah hanya memberikan penjelasan secara umum tentang fungsi pengwasan DPRD sebagaimana terdapat dalam pasal 43: menerangkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat daerah sesuai dengan fungsinya dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan urusan Pemerintah Daerah di dalam wilayah kerjanya sesuai dengan peraturan Perundang-undangan dan selanjutnya tidak ada yang menjelaskan tentang lebih teknis terkait pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

5.4.3. Pelaksanaan Fungsi DPRD terhadap Pengawasan Pelayanan Publik di Kabupaten Situbondo

Tindakan yang dilakukan oleh lembaga publik ini tidak lepas dengan yang namanya tujuan terhadap apa yang sudah menjadi tugas dan fungsinya, namun dalam hal ini bagaimana pelaksanaan fungsi DPRD Terhadap pengawasan pelayanan publik di Kabupaten Situbondo, dalam bahasan ini mengutip dari pendapat Ndraha (1990:111) yaitu Aspek dinamis lembaga atau peranan mewakili tata institusional suatu lembaga ”berasarkan kutipan tersebut menjelaskan bahwa peranan lembaga dihubungkan dengan jabatan atau kedudukan seseorang selama orang tersebut menduduki suatu jabatan”, jadi peran lembaga yang di duduki itu, seperti DPR, DPRD, DPD dan MPR yang namanya tugas dan fungsi melekat didalamnya dan tanggung jawab. Dalam hal ini seperti berpengaruh pada pola pengawasan yang dijalankan DPRD Mengarah pada tindakan yang di lakukan komisi DPRD dalam kontek menjalankan tugas dan fungsinya.

Hasil survey yang dilakukan Komite Pemantau Legislatif (KOPEL) Sulawesi tahun 2007 bekerja sama dengan MP3 (Masyarakat Peduli Pelayanan Publik), menemukan setidaknya ada enam problem mendasar dalam layanan publik. (USAID-LGSP: 2009, 1-2)

Pertama, rendahnya kualitas produk layanan. Potret ini terlihat dari beberapa jenis layanan pubik yang amat fundamental seperti air bersih. Masih banyak masyarakat yang kesulitan mendapatkan air bersih. Bahkan, PDAM yang diharapkan, ada di antaranya yang sering macet. Kalau lancar, airnya terkadang keruh. Begitu pula, lingkungan yang sehat masih hanya terlihat di pusat perkotaan. Untuk di kawasan pinggiran, seperti di daerah yang mayoritas masyarakat miskin, amat jauh dari lingkungan sehat. Termasuk kesehatan, pendidikan serta prasarana dan sarana transportasi. Khusus transportasi, masih banyak jalanan yang rusak. Bahkan di daerah pedalaman, masih ada jalan yang belum bisa dilewati kendaraan bermotor karena belum dilakukan pengaspalan. Di perkotaan juga demikian, yang bisa dilihat dari fasilitas kereta api yang tanpa jendela, tidak berpintu dan atapnya runtuh.

Kedua, rendahnya kualitas penyelenggaraan pelayanan. Dalam hal ini masyarakat masih diperlakukan sebagai pihak yang tidak memiliki daya tawar.Seringkali tidak ada informasi tentang mekanisme atau prosedur penyelengaraan pelayanan publik, standar biaya tidak jelas dan sering dirasakan mahal, serta tidak ada standar produk layanan. Fungsi pengawasan sipil warga sering dilanggar dalam proses pengurusan identitas penduduk seperti KTP dan Paspor. Pengurusan KTP yang seharusnya mudah, dipersulit dengan banyaknya meja dan rangkaian prosedur yang harus dilalui, serta tingginya biaya pengurusan tersebut.Hal ini sering membuat pengguna layanan putus asa dan

terpaksa menggunakan jalan pintas untuk sekadar mempermudah urusan meski dengan resiko tambahan biaya. Kondisi demikian juga berimplikasi berupa munculnya praktek-praktek percaloan dalam pelayanan.

Ketiga, minimnya akses bagi kelompok rentan, antara lain penyandang cacat dan komunitas adat terpencil. Permasalahan ketiga inilah yang sering menjadi dasar permasalahan dalam penyelenggaraan layanan publik di Indonesia. Kaum marginal ini sering mendapatkan perlakuan yang diskriminatif.

Keempat, minimnya mekanisme komplain dan penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan ketidakpuasan masyarakat terhadap penyelenggaran dan kualitas produk layanan.Masyarakat tidak diposisikan sebagai subjek dalam penyelenggaraan layanan publik sehingga keluhan masyarakat seringkali kurang dianggap penting. Pengaduan atau keluhan masyarakat yang disampaikan melalui berbagai media hanya ditampung dan tidak ada kejelasan tentang tanggapan, tindak lanjut, apalagi penyelesaiannya. Beberapa SKPD memang berusaha membuka ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan komplain, seperti melalui pesan singkat (SMS), telepon bebas pulsa, maupun membuat kotak saran. Namun, belum semua komplain yang masuk bisa diselesaikan dengan cepat dan tepat. Selain itu masyarakat juga belum bisa memantau proses penanganan pengaduan yang diajukan.

Kelima, minimnya ruang partisipasi publik dalam penyelenggaraan layanan. Penempatan kembali masyarakat sebagai subjek dalam layanan publik perlu dilakukan sebagai proses revisi terhadap penyelenggaraan pelayanan publik. Selama ini, yang terjadi adalah perlakuan sepihak oleh pemerintah dengan tanpa melibatkan masyarakat dalam setiap prosesnya. Ruang keterlibatan masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, maupun pemantauan pelayanan publik belum

cukup terbuka, dan belum ada upaya-upaya aktif untuk membangun keterlibatan warga.

Keenam, lemahnya evaluasi terhadap kinerja penyedia layanan publik. Meski sejak tahun 2000 pemerintah telah membangun komitmen penyusunan dan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja, namun dalam prakteknya kebijakan ini belum pernah diimplementasikan, baik Kepala Daerah maupun anggota DPRD, tidak memiliki alat atau perangkat evaluasi untuk menilai kinerja penyedia layanan publik secara memadai. Beberapa instrumen pertanggungjawaban yang dibuat secara sepihak, seperti Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP), cenderung terkesan hanya formalitas dan tidak cukup dapat diandalkan untuk menilai kinerja pelayanan publik.

Sementara itu, di sisi lain anggota DPRD sejauh ini belum menunjukkan perlunya mengevaluasi kinerja penyedia pelayanan publik. Ada dua hal yang menyebabkan hal ini; *pertama*, DPRD tidak menganggap penting untuk melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap pelayanan publik, dan *kedua* DPRD belum menguasai metode dan tekhnik untuk melakukan evaluasi. Kondisi demikian, praktis menyebabkan para penyedia layanan tidak mendapatkan input dan umpan balik untuk menilai apakah pelayanan publik yang dilaksanakan telah sesuai dengan standar pelayanan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan atau harapan masyarakat. Dalam penyelenggaran pelayanan publik, peran maksimal DPRD sebagai pilar utama dalam demokrasi menjadi sesuatu yang penting dan sangat strategis.DPRD perlu didorong agar lebih responsif terhadap peningkatan kualitas layanan publik, khususnya melalui fungsi pengawasannya. Buku ini menjadi penting bagi DPRD sebagai panduan dalam meningkatkan kualitas fungsi pengawasan terhadap pelayanan publik di daerah,

yang juga dapat mengangkat citra DPRD di mata publik. Ada beberapa kasus maupun kondisi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, dimana DPRD bisa berperan besar untuk meningkatkan responsivitas pelayanan publik, melalui fungsi pengawasan yang efektif.

Seperti yang sudah kita ketahui bersama bahwa DPRD ini selain mempunyai tugas sebagai wakil bagi masyarakat daerah juga sebagai unsur yang sangat fital dalam proses berbangsa dan bernegara. Mengacu pada Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang termaktub dalam pasal 353 menjelaskan alat kelengkapan DPRD baik di Kabupaten maupun di Kota, yang terdapat di dalamnya di antaranya:

1) Pimpinan
2) Badan Musyawarah
3) Komisi
4) Badan Legislasi Daerah
5) Badan anggaran
6) Badan Kehormatan,dan
7) Alat Kelengkapan lain yang di perlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.

Melihat terkait ruang lingkupnya peran komisi dalam pengawasan dapat dilihat dari pasal 49 poin (c) pengaturan DPRD Nomor 01 tahun 2011 tentang tata tertib DPRD Kabupaten Situbondo. Dalam hal ini di jelaskan bahwa peran DPRD dalam pengawasan adalah ”Melaksanakan pengawasan terhadap peraturan daerah dan APBD sesuai dengan lingkup tugas komisi. Dengan demikian pengawasan yang dijalankan oleh anggota DPRD di Kabupaten Situbondo diwujudkan dan disesuaikan dengan pembidangan kegiatan

pengawasan, hal tersebut sejalan dengan sistem yang di lontarkan oleh Stoner dan Freeman (1989:556) yang menyebut bahwa: *Controling is process of assuaring that actual activities conform to planed activities*".

Bowman dan Kearney (2007:226-229) memberikan gambaran yang kuat tentang kualitas yang harus dimiliki oleh anggota dewan, sebagaimana di tulis

> *"A Substantive standing committee tend to be made up legislator who are interest in that committee teacher on the education committee banker on the banking committee, lawyer on the judicial committee, and so on these legislator bring knowledge and enthusiasm to their commetee"*

Pandangan mereka variasi kompetensi merupakan kompetensi yang bisa terlihat dari ragam kemampuan interest dan kekayaan pengalaman anggota DPRD dalam komisi tertentu menjadi penting untuk dapat menampung dan menindak lanjuti aspirasi masyarakat secara tepat susunan dan pembidangan komisi di Kabupaten Situbondo berdasarkan peraturan Kabupaten Situbondo Nomor 01 tahun 2011 terdiri atas: 1) Komisi I yang membidangi masalah pemerintahan dan hukum; 2) Komisi II membidangi masalah perekonomian da keuangan ; 3) Komisi III yang menangani urusan di bidang pembangunan;dan 4) Komisi IV membidangi masalah Kesejahteraan Rakyat.

Berdasarkan analisis dari penulis ketika melihat agenda kerja dari DPRD, dari sisi kinerja komisi ini memberikan gambaran baik, artinya ketika melihat dari kinerja Komisi komisi DPRD Kabupaten Situbondo periode 2009-2014 cukup aktif dalam melakukan kegiatan yang terkait dengan fungsi pengawasan namun yang patut di kritisi adalah relevansi dan substansi kunjungan komisi ke perangkat daerah baik ke dinas-dinas Pemerintah Kabupaten Situbondo.

Di sisi lain tahapan dalam proses pengawasan seperti yang di kemukakan oleh Griffin (1997:607) yang mencakup 4 (Empat) tahapan dasar pengawasan yang meliputi *a) Establis standarts, b) Measurement performance, c) Compare*

performance agains standart dan d).Consider correction action masih belum dilakukan secara sistematis dari semua agenda yang dilaksanakan pengawasan komisi yang terangkum dalam kegiatan rapat kerja, *public hearing* dan kunjungan kerja masing-masing komisi belum menjadi satu kegiatan yang utuh dari sebuah proses pengawasan.

Dari semua sinergi yang sudah menjadi target dalam proses pengawasan DPRD secara keseluruhan belum mampu mengaplikasikan manajemen yang maksimal, dimana semestinya dalam pengawasan ini terangkum dalam perencanaan orgnisasi, atau kita kenal dengan istilah POAC (Planning, Organizing, Actuating, Controling). Pengawasan ini atau controling lebih menekankan dalam proses pengoreksian terhadap jalannya suatu agenda yang sudah di rencanakan. Koonzt (1994) seperti yang di kutip oleh Wasistiono dan Wiyoso (2009:143) Pengawasan di artikan "*Controlingin measurement and correction of performance in order to make sure that enterprisen objectives and paln divise to attain them are being accompalished*" yang terkoneksikan bahwa sebuah control ini berguna untuk mengukur efektivitas dari tindakan atas kinerja yang sudah berjalan dalam mencapai target sesuai sasaran.

Setidaknya terdapat tiga hal penting untuk setiap sektor layanan yang menunjukkan bahwa layanan publik adil dan berkualitas harus dicapai (USAID-LGSP: 2009, 7-8), yakni:

1. Penerima layanan (*Customer*)

   Layanan publik yang adil dan berkualitas tentu merupakan dambaan masyarakat, sebab, selain harus memenuhi standar minimum sebagaimana telah dirumuskan oleh penyelenggara, juga tidak bertentangan dengan kontrak layanan yang merupakan hukum bagi pemberi dan penerima layanan.

Selain itu, pelayanan publik juga harus adil dalam arti pelayanan publik agar ia tidak hanya melayani orang yang “mampu membayar” saja, tetapi juga melayanan orang yang “tidak mampu membayar” dan kurang beruntung (dalam hal ini dikategorikan dalam kelompok khusus). Sebab, pada prinsipnya layanan publik terutama yang berkaitan dengan fungsi pengawasan dasar, merupakan hak publik di satu sisi dan kewajiban negara di sisi lain.

2. Penyedia layanan (*Provider*)

   Layanan publik yang diberikan secara adil dan berkualitas mestinya menjadi fokus utama para penyedia layanan. Layanan yang prima tersebut tentu saja akan menaikkan citra dan kapabilitasnya sebagai penyedia layanan. Bagi penyelenggara layanan, salah satu faktor penting dalam penilaian kinerja setiap unit layanan adalah kepuasan pelanggan atau warga penerima layanan. Kepuasan merupakan wujud dari keberhasilan pemberi layanan.

3. Warga masyarakat (*Umum*)

   Prinsip dari layanan atas fungsi pengawasan dasar masyarakat menjadi kewajiban bagi negara, maka semua orang tanpa kecuali, berhak mendapatkan layanan tersebut. Hal ini, tentu akan mengurangi kesenjangan sosial dan akan meningkatkan taraf hidup masyarakat. Layanan yang adil, memberi kesempatan setiap orang atau warga negara untuk menikmati jenis layanan yang terbaik untuk perbaikan kehidupannya. Sehingga, apabila masyarakat telah mampu mendapatkan apa yang menjadi kebutuhannya maka secara tidak langsung akan memberi kesempatan dalam peningkatan taraf hidupnya di masa depan.

Otonomi daerah yang mendapatkan payung hukum pada UU Nomor 32 tahun 2004 dan UU Nomor 33 tahun 2004 sebenarnya sudah memberi acuan

kepada pemerintah untuk meningkatkan layanan publik secara efektif dan efisien, khususnya dalam mengelola sumber daya daerah. Pedoman ini terutama terkait dengan bentuk keterlibatan masyarakat dan DPRD dalam meningkatkan layanan publik.

Pengawasan DPRD terhadap layanan publik menjadi penting untuk memastikan bahwa layanan publik yang dijalankan negara, termasuk sektor swasta, telah cukup berkualitas sesuai standar layanan yang ditetapkan. Dalam menjalankan fungsi pengawasan tersebut, DPRD sesungguhnya dapat menggunakan hasil penelitian atau pendapat dari lembaga lain yang memiliki *concern* terhadap pelayanan publik. Selain itu DPRD juga dapat membangun kerjasama kemitraan dengan lembaga non-pemerintah, sekaligus untuk menjaga objektifitas penilaian dan pendapat DPRD dalam menilai pelaksanaan pelayanan publik.

5.4.4. Faktor Pendukung Dan Penghambat Pelaksanaan Fungsi DPRD Terhadap Pengawasan Pelayanan Publik di Kabupaten Situbondo.

Sisi lain dari reformasi politik berdampak pada pemerintahan daerah adalah perubahan peran DPRD yang sebelumnya dianggap hanya stempelnya pemerintah menjadi pihak yang mengawasi pemerintah. Hal ini sebagai konsekuensi dari terlepasnya pengaruh pemerintah dalam rekrutmen anggota DPRD, sehingga para anggota yang terpilih akan lebih setia kepada masyarakat pemilihnya dari pada pihak eksekutif di daerah. Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 (3) menyebutkan Pemerintah Daerah, daerah Kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Kedudukan DPRD merupakan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagaimana disebutkan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 (pasal 41) DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan, hal yang sama juga dijelaskan dalam UU No. 22 Tahun 2003. Peran dan kedudukan DPRD juga jelas diatur dalam UU No. 27 Tahun 2009 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD, yang membawa implikasi pada pergeseran peran DPRD secara signifikan, dimana kedudukan DPRD sejajar dengan eksekutif bahkan terkesan kuat.

Fungsi yang memberikan kesan kuat dalam kedudukan DPRD adalah adanya fungsi pengawasan yang dimiliki seperti hak interpelasi, angket dan menyatakan pendapat. Sedangkan yang menjadi tugas dan wewenang DPRD antara lain membentuk Perda, membahas dan menyetujui Rancangan APBD, melaksanakan pengawasan, mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala/Wakil Kepala Daerah, meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dan lain-lain. Peran DPRD dalam menjalankan fungsi penyusunan peraturan daerah merupakan perwujudan lembaga DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Dengan demikian pemerintah tidak dapat membuat kebijakan dengan sewenang-wenang karena DPRD akan membatasinya sesuai dengan kepentingan rakyat yang diwakilinya. Perubahan yang mengarah pada penguatan peran dan fungsi DPRD ini tentu menjadi modal penting bagi lembaga DPRD untuk dapat menjalankan tugas, fungsi dan wewenangnya secara optimal.

Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah secara teoritis menempatkan DPRD pada posisi yang menentukan sistem demokrasi

daerah yaitu sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah, disertai peran yang sangat luas, akan tetapi realitasnya bergantung dari komitmen dan tanggung jawab yang di dasarkan pada etos moralitas yang tinggi DPRD. Dengan adanya amanat desentralisasi merupakan konsep yang menginginkan terjadinya perubahan, utamanya dalam upaya pemberdayaan masyarakat dan upaya meningkatkan peran da fungsi DPRD pada setiap strata.

Seperti yang di ungkapakan oleh Muhammad Ryas Rasyid dan A.M Fatwa tersebut mengungkap masalah pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah, pelaksanaan keputusan kebijakan Pemerintah Daerah yang menyentuh langsung kepada masyarakat, sehingga dampak kebijakan tersebut dirasakan langsung oleh masyarakat maka dengan itu menjadi tugas DPRD unutuk melakukan fungsi pengawasannya sebagai wujud pertanggung jawaban DPRD kepada masyarakat, pertangggungjawaban seperti inilah menjadi tolak ukur dari setiap DPRD dalam mengemban tugasnya. Kondisi tersebut di samping merupakan sebuah kondisi yang mendukung pelaksaan tugas dan fungsi DPRD secara lebih baik, namun disisi lain tentu memunculkan berbagai kendala dan hambatan, hambatan internal dan eksternal akan muncul seiring dengan perubahan yang mengarah pada penguatan peran DPRD, berdasarkan analisa sederhana dengan metode analisis medan kekuatan (*Force field analysis*) yang dikembangkan oleh Kurt Lewin (1951) memunculkan beberapa kondisi berikut yang menggambarkan faktor pendukung dan dan faktor penghambat pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD di Kabupaten Situbondo.

5.4.4.1 Faktor Pendukung Pelaksanaan Fungsi DPRD Terhadap Pengawasan Pelayanan Publik Di Kabupaten Situbondo.

Dalam membahas faktor-faktor pendukung ini digunakan teori-teori yang dikemukakan oleh Suprana, Utomo, Rasyid, Wibawa, Cipto, Sismono dan Ahmed yang dipandang relevan sesuai hasil penelitian. Kesimpulan hasil penelitian tentang faktor pendukung pelaksanaan fungsi pengawasan pengawasan DPRD (Komisi IV) menunjukkan bahwa adanya aturan yang memungkinkan, dan komitmen anggota komisi IV, serta tidak ada dominasi kursi partai dalam DPRD.

Kesimpulan di atas menunjukkan bahwa sebagai salah satu institusi negara dalam tata pemerintahan di Indonesia, maka DPRD (Komisi IV) di dalam melaksanakan setiap tugas, fungsi dan wewenangnya harus dilandasi oleh aturan-aturan formal yang mempunyai kekuatan mengikat dan memaksa. Dengan kata lain, aturan-aturan tersebut dapat menjadi arena menjamin terlaksananya seluruh perangkat kewenangan yang dimiliki Komisi IV (DPRD) sekaligus sebagai penyemangat dalam mengekspresikan kepentingan rakyat yang diwakilinya. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Suparna *dalam* Wasistiono (2001 h 87), bahwa "ketentuan-ketentuan yang digariskan dalam berbagai peraturan dapat mengoptimalkan fungsi pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah".

Pandangan di atas memperlihatkan secara eksplisit bahwa fungsi pengawasan DPRD di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah merujuk kepada ketentuan-ketentuan yang digariskan dalam berbagai peraturan. Artinya bahwa DPRD sebagai salah satu lembaga dalam tata pemerintahan di Indonesia, di dalam penyelenggaraan tugas, wewenang dan fungsinya harus dilandasi oleh peraturan-peraturan formal yang ditetapkan. Ketentuan-ketentuan yang telah

digariskan demikian telah dipahami oleh anggota Komisi IV (DPRD). Kesimpulan di atas menunjukkan hal itu yakni hasil-hasil yang ditemui dan atau yang dilakukan selama proses pengawasan telah menjadi bukti bahwa segala tugas, fungsi dan wewenang yang telah diamanatkan dalam peraturan telah dipahami dengan baik oleh anggota Komisi IV (DPRD). Namun demikian kemampuan memahami tugas, fungsi dan wewenang tersebut harus dapat di terapkan melalui penghayatan yang mendalam, sehingga memungkinkan tumbuhnya kesadaran untuk mengamalkan yang secara fenotip nampak dalam komitmen. Walaupun harus diakui bahwa secara organisatoris, anggota DPRD (Komisi IV) melaksanakan peran ganda, yakni pada satu sisi, melaksanakan fungsi pengawasan yang diemban, dan pada sisi lain, mengemban aspirasi masyarakat. Hal ini sebagaimana dikemukakan Utomo (2007 h.157), bahwa :

> "Anggota DPRD selalu memiliki *dual role* (dua peran), *pertama*, sebagai pejabat politis yang mempunyai fungsi bagaimana memformulasikan kebijakan-kebijakan sesuai dengan fungsi, tugas, wewenang dan fungsi pengawasan yang diembannya (*macro formulation*), dan yang *kedua*, sebagai representasi dari wakil rakyat yang mengemban aspirasi masyarakat (*community oriented*)"

Kemampuan dalam memahami tugas, fungsi dan wewenang ini tidak saja didukung oleh pengetahuan yang cukup saja, tetapi juga perlu didukung dengan wawasan berpi8kir yang luas serta adanya kearifan yang dimiliki oleh anggota DPRD. Dalam hubungan ini Rasyid (1997:22) berpendapat bahwa "Anggota legislatif haruslah memiliki pengetahuan yang cukup, wawasan, kearifan yang luas dan mendalam untuk dikembangkan. Dengan pengetahuan yang baik akan mampu memahami konsekuensi dari setiap kebijakan, perilaku dan tindakan yang akan mengakrabkan mereka dengan konsensus dan lepas dari godaan dan jebakan konflik yang berkepanjangan". Bila dicermati pandangan di atas, maka kemampuan yang dimiliki oleh anggota Komisi IV (DPRD) tidak cukup, karena

konflik sering terjadi secara berkepanjangan dalam arena politik karena diakibatkan oleh tidak adanya kearifan di dalam memahami konsekuensi dari perilaku dan tindakan yang diambil. Konsekuensinya adalah kepentingan rakyat sering terabaikan dan timbul kecenderungan untuk melupakan hakekat konsensus sebagai ciri pemerintahan demokrasi.

Pandangan-pandangan yang dikemukakan di atas menunjukkan bahwa kualitas anggota DPRD (Komisi IV) sangat dipengaruhi dan ditentukan oleh tingkat pendidikan yang dimiliki. Pernyataan demikian diperkuat oleh Cipto (2001 h 11), bahwa :

> "Kualitas anggota DPRD berkaitan dengan latar belakang pendidikan pribadi para anggota DPRD. Semakin tinggi latar belakang pendidikan para anggota DPRD, semakin besar kemungkinan yang bersangkutan dikemudian hari akan bersedia melakukan adaptasi dan kompromi dengan perubahan-perubahan lingkungan politik yang terus berlangsung. Dengan demikian, anggota DPRD sebagai wakil rakyat akan mampu memahami posisinya sebagai wakil rakyat"

Pandangan sebagaimana diatas tidak sepenuhnya benar, karena dari sisi lain, dapat dilihat bahwa kualitas anggota DRPD (Komisi IV) itu tidak hanya semata dibekali oleh kemampuan akan pengetahuan atau hanya sekedar wawasan yang dimiliki, tetapi kualitas anggota DPRD (Komisi IV) sangat ditentukan pula oleh mentalitas yang dimiliki. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Wibawa *dalam* Purwanto dan Kumorotomo (2005 h 5), bahwa,

> "Yang termasuk dalam kualitas anggota DPRD adalah juga menyangkut mentalitas yang sangat dipengaruhi oleh pengalaman hidupnya. Bagi yang bermental materialistic tentu berbeda perilakunya dengan yang bermental idealistik".

Di samping itu kesimpulan di atas juga menunjukkan pelaksanaan fungsi pengawasan pengawasan DPRD berjalan dengan lancar disebabkan oleh tidak adanya dominasi kursi oleh partai politik di DPRD. Dengan kata lain, dapat dikemukakan bahwa karena tidak ada dominasi kursi oleh partai politik di DPRD,

maka pelaksanaan fungsi pengawasan pengawasan dapat dijalankan secara optimal. Pernyataan demikian melahirkan asumsi apabila ada partai politik yang mendominasi kursi di DPRD, maka fungsi pengawasan pengawasan DPRD sulit dilaksanakan. Hasil penelitian Wibawa sebagaimana *dalam* Purwanto dan Kumorotomo (2005 h 3) menunjukkan bahwa

> *"Salah satu faktor yang mempengaruhi kinerja DPR/DPRD adalah komposisi partai dalam lembaga wakil rakyat itu. Dominasi kursi oleh partai dalam DPR/DPRD dapat menjadikan DPRD bisa berperan optimal atau bahkan sebaliknya tergantung kepentingan yang dimiliki. Dengan demikian, pelaksanaan setiap fungsi, tugas dan wewenang oleh DPRD* sangat ditentukan oleh dominasi partai dalam DPR/DPRD itu".

Kesimpulan di atas memperlihatkan kondisi yang sebaliknya dengan pelaksanaan fungsi pengawasan pengawasan DPRD pada masa keanggotaan DPRD Kabupaten Situbondo periode 2009-2014, yakni pelaksanaan fungsi pengawasan pengawasan tidak berjalan optimal, karena terdapat dominasi kursi oleh partai persatuan pembangunan di DPRD yang di justifikasi lagi Bupati yang merupakan kader partai persatuan pembangunan.

Dengan demikian hasil penelitian ini menunjukkan fenomena yang sama dengan hasil penelitian Sismono (2006) yaitu "Pergantian pemerintahan dari orde baru ke orde reformasi membawa perubahan positif terhadap kinerja DPRD". Begitu pun kondisi yang sama sebagaimana terlihat dari temuan penelitian Ahmed (2001) pada Jatiya Sangsad, sebutan Parlemen Bangladesh, bahwa restorasi sistem menciptakan iklim representative termasuk dalam pengawasan legislatif.

Fenomena-fenomena yang tergambar dalam deskripsi tentang faktor-faktor pendukung dapat diinterpretasikan bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah dalam pelayanan publik

berjalan optimal karena didukung oleh adanya aturan-aturan yang memungkinkan bagi anggota DPRD (Komisi IV) DPRD untuk menjalankan tugas, fungsi dan wewenang yang diemban, adanya komitmen anggota DPRD (Komisi IV) untuk melaksanakan fungsi pengawasan, dan tidak ada dominasi kursi oleh partai politik di DPRD

Setiap aspek yang menjadi taming alam setiap pelaksanaan kegiatan haruslah mempunyai legitimasi yang kuat. Undang-undang nomor 32 tahun 2004 pasal 42 ayat 1 c menyebutkan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan perturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, anggaran pendapatan dan belanja daerah, kebijakan pemerintah dan kerjasama internasional di daerah, untuk mengimplementasikan fungsi DPRD tersebut, maka DPRD Memiliki hak (pasal 43 ayat 1) yaitu (a) hak interpelasi fungsi DPRD tersebut, maka DPRD memiliki hak (pasal 43 ayat 1) yaitu (b) hak angket dan (c) hak menyatakan pendapat yaitu hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesainnya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket. Secara politis, penguatan legitimasi lembaga DPRD melalui fungsi pengawasan politik dewan tersebut sejalan dengan konsepsi teori perwakilan politik dan teori mandat Budiarjo (2008:317) yang menjelaskan dimana DPRD sebagaimana DPRD sebagai representasi politik warga yang nantinya akan menjadi wakil warga dalam keputusan-keputusan penting, sedangkan dalam kedudukan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahah di daerah dapat di temukan dalam pasal 342 Undang-Undang nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Sinergitas dalam proses pengawasan inilah yang menjadi tolak ukur efektifnya dalam setiap kinerja. Kondisi politik tersebut tentu menjadi salah satu faktor pendukung penting bagi DPRD untuk menjalankan tugasnya secara optimal. Dengan keluasan tugas, fungsi dan kewenangan yang dimiliki DPRD dapat mengawasi semua program kerja pemerintahan dan sampai evaluasi dari setiap program, jadi dalam setiap melangkah ataupun bertindak DPRD Sebagai institusi Negara yang berlandaskan yuridis konstitusional untuk mendukung tugas dan fungsi pengwasan DPRD Kabupaten Situbondo terhadap pemerintah maka harus memiliki legitimasi yang kuat.

DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) Periode 2009-2014 dalam melaksanakan tugas, fungsi dan wewenangnya termasuk dalam hal pengawasan DPRD di dukung oleh Pendanaan dan imunitas yang berkaitan dengan jaminan dan perlindungan hukum atas apa yang dilakukan DPRD terkait pelaksanaan tugas, fungsi dan wewenangnya, selain itu dalam pelaksanaan tugas, fungsi dan wewenangnya DPRD juga dapat hak protokoler dan hak keuangan administratif.

Dengan demikian pendanaan atau anggaran untuk kegiatan dewan akan memperkuat posisi dewan dengan Pemerintah Daerah (Birokrasi) serat dan mampu menjalankan tugas perwakilannya dengan lebih efektif. .

Sementara itu untuk sarana dan prasarana, saat ini DPRD Kabupaten Situbondo di fasilitasi mobil dinas untuk mendukung mobilitas anggota dalam menjalankan tugas dan fungsi Kedewanan. Selain unsur sarana prasarana fisik di atas DPRD Situbondo juga di dukung oleh Tim Sekretariat Dewan; dalam proses menjalankan tugas dan fungsinya, alat kelengkapan dibantu oleh secretariat dewan, pasal 4 peraturan Bupati 35 tahun 2008 tentang rincian tugas dan fungsi tata kerja kesekretariatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah,

disamping pendanaan dan komite, hal lain yang tidak kalah penting dalam rangka tugas dan fungsi DPRD adalah dukungan staf, staf yang di maksud adalah staf Sekretariat DPRD.

Melihat peran dan fugsi dari kesekretariatan di atas menerangkan bahwa sekretariat manjadi hal penting yang tidak terpisahakan dengan pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD Situbondo. Peran sekretariat ini nampak dari tahap perencanaan kegiatan dengan penyusunan agenda kegiatan dengan mencatat hasil-hasil rapat kerja dan kunjunagn kerja, sampai dengan laporan Kegiatan DPRD Situbondo.

5.4.4.2 Faktor Penghambat Pelaksanaan Fungsi DPRD Terhadap Pengawasan Pelayanan Publik Di Kabupaten Situbondo.

Dalam membahas tentang faktor-faktor penghambat pelaksanaan hak-hak pengawasan DPRD (Komisi IV) ini digunakan teori-teori yang dikemukakan oleh Fried, Wibawa dan Curtis karena dipandang relevan dengan penelitian ini.

Kesimpulan hasil penelitian tentang faktor penghambat menunjukkan bahwa faktor penghambat bagi Komisi IV dalam melakukan kegiatan pengawasan adalah komitmen pimpinan SKPD yang jarang menghadiri kegiatan Komisi IV turun ke lapangan, kepentingan partai politik yang menghendaki anggota komisi IV (DPRD) yang berasal dari partai tersebut untuk hadir, dan sarana dan prasarana yang belum cukup tersedia.

Kesimpulan diatas menunjukkan bahwa ada dua hal utama yang berpotensi menjadi penghambat berfungsinya DPRD, yaitu jabatan dan kekuatan sosial (*social power*). Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Fried sebagaimana *dalam* Sismono (2006 h 122) bahwa :

> "Jabatan ditempatkan sebagai faktor penghambat terletak pada tugas dan wewenang yang diemban. Oleh karena jabatan, maka muncul ada keenganan untuk melakukan koreksi dan karena jabatan pula sering meninggalkan tempat karena sedang mengikuti kegiatan-kegiatan di luar tempat tugas. Begitu pun *social power*, dimana partai politik sebagai wadah partisipasi masyarakat, maka konsolidasi partai menjadikan anggota DPRD sering kurang menjalankan tugas-tugasnya, karena kegiatan partai"

Demikian juga kesimpulan diatas menunjukkan bahwa kelancaran tugas pengawasan oleh Komisi IV dapat terhambat apabila kurang tersedia sarana dan prasarana. Wibawa sebagaimana *dalam* Purwanto dan Kusmorotomo (2005 h 3) mengemukakan, bahwa "sarana dan prasarana (perpustakaan akses terhadap informasi tentang sepak terjang pemerintah, staf yang mereka miliki, serta anggaran yang disiapkan negara untuk mereka) sebagai faktor yang menghambat pelaksanaan fungsi-fungsi DPR/DPRD.

Pandangan di atas apabila dicermati secara teliti, maka sarana dan prasarana tidak hanya dimaknai sebagai tidak tersedianya bahan informasi melalui perpustakaan, tetapi juga staf sekretariat yang mendukung tugas DPRD (Komisi IV) serta anggaran yang disiapkan untuk membiayai kegiatan pelaksanaan fungsi-fungsinya baik bagi sekretariat maupun bagi anggota DPRD

Hal yang sama juga dikemukakan oleh Curtis sebagaimana *dalam* Sismono (2006 h 122) bahwa sumber yang menjadi penghambat bagi anggota DPR/DPRD untuk melaksanakan fungsi-fungsinya, meliputi "kekurangan fasilitas kerja, kekurangan sarana penelitian dan kepustakaan, serta kekurangan tenaga sekretariat dan terspesialisasinya komisi-komisi yang ada di Dewan". Berdasarkan deskripsi tentang faktor-faktor penghambat di atas, maka dapat diinterpretasikan bahwa faktor yang menjadi penghambat bagi DPRD (Komisi IV) dalam menjalankan fungsi-fungsinya adalah komitmen pimpinan SKPD, kepentingan partai politik dan kurang tersedianya sarana dan prasarana.

Dalam membahas faktor-faktor penghambat pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD ini menggunakan teori-teori yang dikemukakan oleh Fried, Wibawa, dan Curtis karna di pandang relevan dengan penelitian ini, namun dalam faktor penghambat ini tidak semerta terjadi tanpa faktor melemahnya peran lembaga DPRD dalam menjalankan tugas, fungsi dan wewenangnya yang diamanatkan sebagaimana harapan masyarakat disebabkan oleh 2 (Dua) faktor utama yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Fried (1966) mengajukan 10 (sepuluh) faktor yang menjadi penghambat berfungsinya lembaga politik termasuk di dalamnya lembaga DPRD. Faktor-faktor tersebut meliputi: Informasi, keahlian, sosial power popularitas, legitimasi, kepemimpinan, Kekerasan (Violence), peraturan (Rules), Economic Power, man power dan jabatan (Office). Sedangkan Curtis (1987) mengidentifikasi beberapa sumber kelemahan dari lembaga DPRD yaitu terkait dengan kurangnya fasilitas kerja, kekurangan fasilitas penelitian dan kepustakaan, kekurangan tenaga sekretariatan dan kurangnya spesialisasi komisi-komisi yang ada di lembaga tersebut.

Kesimpulan di atas menunjukkan bahwa ada dua hal utama yang berpotensi menjadi penghambat berfungsinya DPRD, yaitu jabatan dan kekuatan sosial (Social power), hal ini sebagaimana dikemukakan oleh fried sebagaimana dalam Sismono (2006: 122), bahwa

> *"Jabatan di tempatkan sebagai faktor penghambat terletak pada tugas dan wewenang untuk melakukan koreksi dan karena jabatan pula sering meninggalkan tempat karena sedang mengikuti kegiatan-kegiatan di luar tempat tugas, begitupun social power, dimana partai politik sebagai wadah partisispasi masyarakat maka konsolidasi partai menjadikan anggota DPRD sering kurang menjalankan tugas-tugasnya, karena kegiatan pertain."*

Demikian juga kesimpulan di atas menunjukkan bahwa kelancaran tugas pengawasan oleh DPRD dapat terhambat apabila kurang tersedia sarana dan

prasarana, Wibawa sebagaimana dalam purwanto dan Kumorotomo (2005: 3) mengemukakan bahwa sarana dan prasarana perpustakaan akses terhadap informasi tentang sepak terjang pemerintah, staf yang mereka miliki, serta anggaran yang disiapkan Negara untuk mereka sebagai faktor yang menghambat pelaksanaan fungsi-fungsi DPRD.

Seharusnya partai politik sebagai perwakilan politik adalah orang atau kelompok yang di percaya memiliki kemampuan dan kewajiban untuk bertindak dan berbicara atas nama satu kelomok orang yang lebih besar. Indikator yang dapat digunakan untuk menilai apakah seorang wakil (Sekelompok orang) dinilai representatif terhadap orang yang diwakilinya.

Faktor penghambat lain dalam menjalankan fungsi pengawasan DPRD terhadap kebijakan publik adalah bahwa Anggota DPRD terpilih pada kenyataannya belum optimal melakukan pengawasan. Penyebab hal ini terutama karena sistem partai yang terpusat membuat anggota DPRD menjadi lebih berpihak kepada partai sebagai sumber legitimasi dari pada berpihak pada pemilih dan masyarakat, tidak heran apabila banyak Perda yang lahir tanpa memikirkan kepentingan rakyat namun terkesan sebatas kesepakatan antara eksekutif dan legislatif. DPRD sebagai lembaga faktor-faktor lain yang menyebabkan lemahnya fungsi pengawasan DPRD antara lain; a). Rendahnya kualitas sumber daya manusia; b). Lemahnya kemampuan manajerial atau kepemimpinan; c). Lemahnya faktor dukungan (control) masyarakat; d). Keterbatasan dana; e).Rendahnya komitmen atau motivasi anggota DPRD.

Langkah untuk meningkatkan fungsi Pengawasan DPRD merupakan langkah-langkah untuk mengisi kesenjangan (*gap*) yang terjadi. Melalui langkah ini, pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD diharapkan dapat mendekati

konsepsi ideal. Sebagaimana pembahasan dalam analisis kesenjangan (*gap analisys*), maka pembahasan langkah meningkatkan ini akan difokuskan pada peningkatan proses pengelolaan fungsi pengawasan DPRD.

Peningkatan fungsi pengawasan DPRD lebih diarahkan untuk memberdayakan kapasitas pengelolaan anggota DPRD dalam melaksanakan tugas-tugas pokok dan fungsi pengawasan DPRD. Fungsi pengawasan DPRD yang efektif sebagai pengawas kebijakan publik di Kabupaten Situbondo, dapat mencegah terjadinya korupsi.

Adapun beberapa hal yang perlu ditingkatkan khususnya terhadap aspek pengelolaan fungsi pengawasan DPRD sebagaimana yang akan dibahas pada sub pembahasan di bawah ini.

5.4.4.2.1 Menentukan Agenda Pengawasan

Perencanaan yang baik merupakan sukses awal pelaksanaan tugas pokok dan fungsi. Oleh karena itu, penyusunan perencanaan tentang kegiatan Pengawasan DPRD yang akan dilakukan merupakan langkah yang sangat penting dan menentukan efektivitas pengawasan yang akan dilakukan.

Contoh Agenda Pengawasan (Minimal)

AGENDA PENGAWASAN DPRD Propinsi/Kab/Kota			
Obyek Pengawasan	**Tingkatan Pengawasan**	**Sumber Daya Pengawasan**	**Waktu Pelaksanaan**
Pelaksanaan Perda - Y	Program	Pleno	.....
Pelaksanaan Belanja Daerah - W	Proyek	Komisi X	.....
Pelaksanaan Perda - Z	Kebijakan	Komisi X	.....
-dst-	***-dst-***	***-dst-***	***-dst-***

Sumber: Bahan Ajar, Meningkatkan Kapasitas Fungsi Pengawasan DPRD, Ilmu Pemerintahan UNIKOM

5.4.4.2.2 Menentukan Metodologi Pengawasan

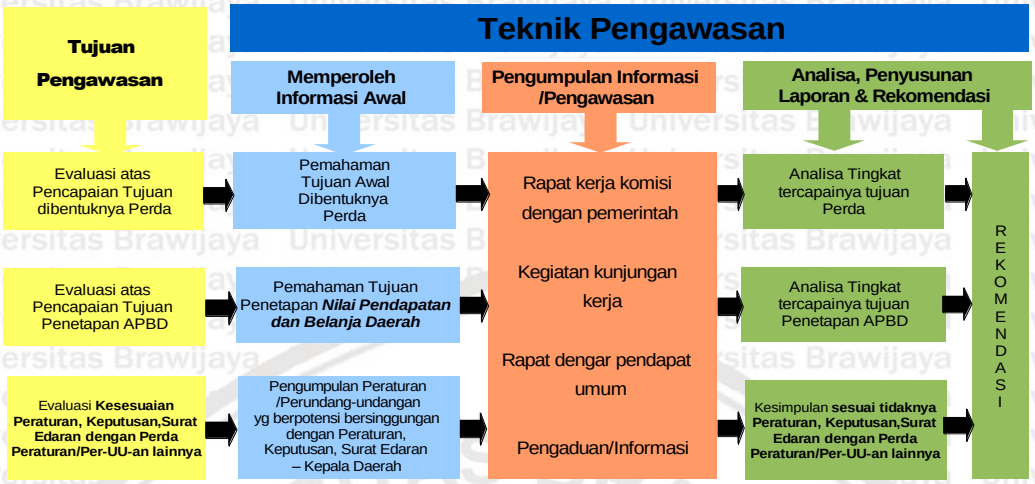
Praktek pelaksanaan pengawasan oleh anggota DPRD saat ini lebih terkesan reaktif secara spontan terhadap permasalahan yang muncul di masyarakat serta belum terlembagakan dalam sistem dan prosedur yang baku. Oleh karena itu, DPRD secara kelembagaan perlu menyusun metodologi tertentu untuk setiap kegiatan dalam agenda pengawasan yang dapat dijadikan acuan dan pedoman bagi para anggotanya.

Metodologi Pengawasan hendaknya telah mencakup penentuan atas:

1. Jangka waktu pengawasan;
2. Teknik/cara pengawasan yang akan diterapkan;
3. Pembagian tugas dan tanggung jawab masing-masing anggota;
4. Instansi terkait yang perlu dilibatkan (jika diperlukan);
5. Bantuan tenaga ahli yang digunakan (jika diperlukan);
6. Cara Pendokumentasian proses dan hasil pengawasan.

Teknik pengawasan hendaknya diawali dengan mengumpulkan informasi awal, kemudian mengumpulkan informasi dan kondisi aktual di lapangan serta melakukan analisa, dan diakhiri dengan menyusun rekomendasi atas hasil analisa. Urutan teknik pengawasan secara umum dapat digambarkan oleh gambar berikut.

Gambar 5.16 Teknik Pengawasan



Sumber: Bahan Ajar, Meningkatkan Kapasitas Fungsi Pengawasan DPRD, Ilmu Pemerintahan UNIKOM

5.4.4.2.3 Menjalin Jaringan/Instansi Terkait dan Aliansi Strategis

Setelah agenda pengawasan dan metodologi ditetapkan, DPRD secara kelembagaan maupun alat kelengkapan DPRD, khususnya komisi-komisi dalam DPRD, dapat segera mempersiapkan lembaga-lembaga terkait dengan menyusun daftar mengenai satuan kerja terkait, lembaga-lembaga lainnya baik lembaga yang terkait langsung maupun tidak langsung.

Pada awal tahun anggaran, masing-masing satuan kerja/dinas dan lembaga terkait di undang dalam rapat dengar pendapat untuk menjelaskan dan menguraikan program satu tahun mendatang, tujuan dan sasaran serta aktivitas-aktivitas yang akan dilakukan serta target capaian kinerja yang ditetapkan. Pembahasan awal antara DPRD dengan masing-masing satuan kerja ini dapat dijadikan sebagai dasar dalam pelaksanaan pengawasan setahun mendatang. Jika diperlukan, lembaga-lembaga yang tidak terkait langsung diundang untuk memberikan pendapat saran dan masukan mengenai pelaksanaan program tersebut.

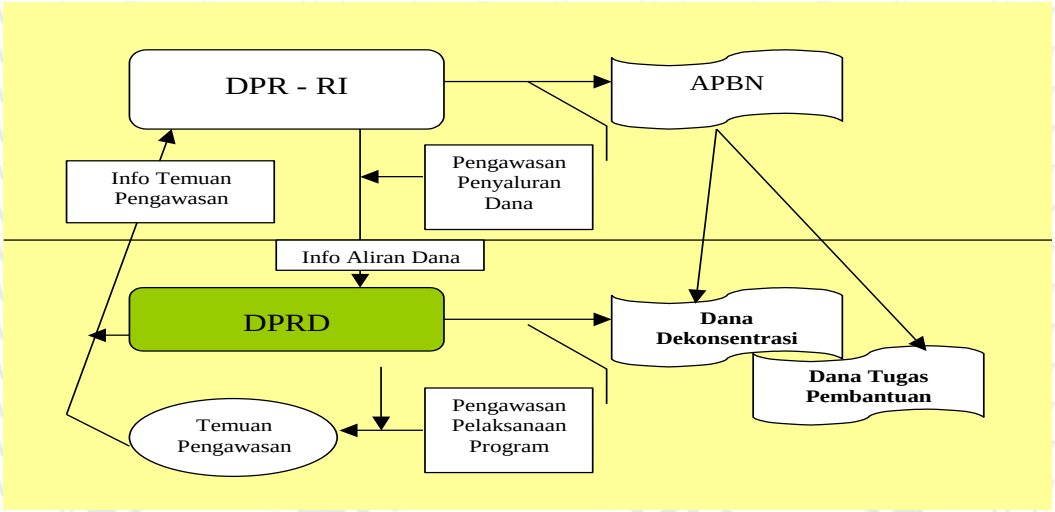
Jaringan kerjasama pengawasan mencakup *stakeholders* pengawasan dalam arti luas, tingkat pusat, propinsi, Kabupaten/kota, kecamatan hingga kelurahan. Di samping itu mencakup institusi publik dan non-publik, formal dan informal. Jika Jaringan kerjasama pengawasan ini dilakukan secara efektif akan memberikan manfaat tidak saja terbatas pada kepentingan daerah, melainkan juga kepentingan nasional yang lebih luas.

5.4.4.2.4 Jaringan Kerjasama dengan Wakil Rakyat di Pusat

Jaringan kerjasama dapat dibangun dengan para wakil rakyat yang dipilih pada saat bersamaan pada Pemilu Legislatif yang duduk sebagai wakil Rakyat di MPR/DPR/DPD, khususnya yang terkait dengan daerah pemilihan masing-masing daerah.

Jaringan kerjasama dengan para wakil rakyat di tingkat pusat dan daerah sangat diperlukan, karena pembangunan daerah ternyata tidak dapat dilakukan oleh pemerintahan daerah secara sendirian, tetapi juga oleh pemerintah pusat (melalui Dana APBN) maupun propinsi (Dana APBD Propinsi). Jaringan yang dapat dibangun melalui penyampaian informasi alokasi dana APBN pada masing-masing daerah oleh Wakil Rakyat di Pusat. Selanjutnya, DPRD melakukan pengawasan pelaksanaan program di daerah dan menginformasikan temuan hasil pengawasannya kepada wakil rakyat di Pusat untuk ditindaklanjuti.

Gambar 5.17 Jaringan Kerjasama dengan Wakil Rakyat di Pusat

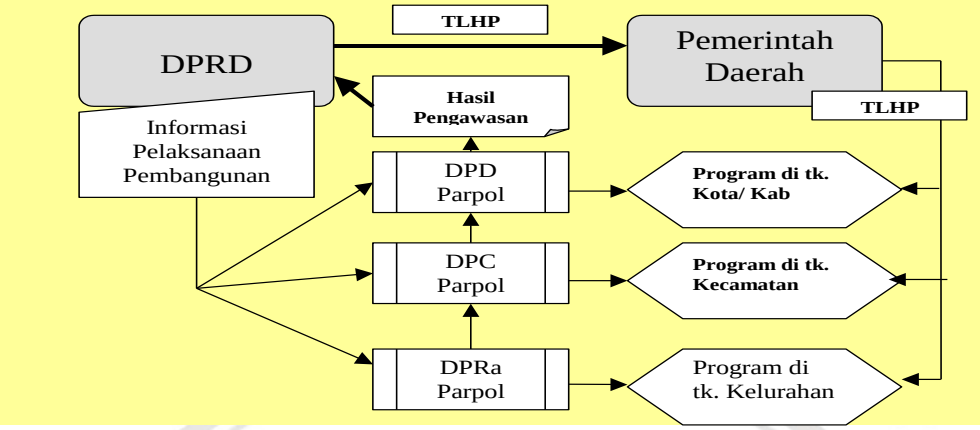


Sumber: Bahan Ajar, Meningkatkan Kapasitas Fungsi Pengawasan DPRD, Ilmu Pemerintahan UNIKOM

5.4.4.2.5 Jaringan Kerjasama dengan Partai Politik

Partai Politik merupakan sumber daya yang potensial untuk dimanfaatkan dalam jaringan kerjasama pengawasan sosial dan politik pembangunan daerah. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa Partai politik mempunyai struktur yang dibangun dengan struktur organisasi pemerintah, mulai dari tingkat Pemerintah Pusat (setara dengan Dewan Pimpinan Pusat Parpol), Pemerintah Propinsi (setingkat dengan Dewan Pimpinan Wilayah Parpol), Pemerintah Kabupaten/Kota (setingkat dengan Dewan Pimpinan Daerah Parpol), Kecamatan (Setingkat Dewan Pimpinan Cabang) dan Kelurahan (setingkat Dewan Pimpinan Ranting).

Gambar 5.18 Jaringan Kerjasama dengan Partai Politik



Sumber: Bahan Ajar, Meningkatkan Kapasitas Fungsi Pengawasan DPRD, Ilmu Pemerintahan UNIKOM

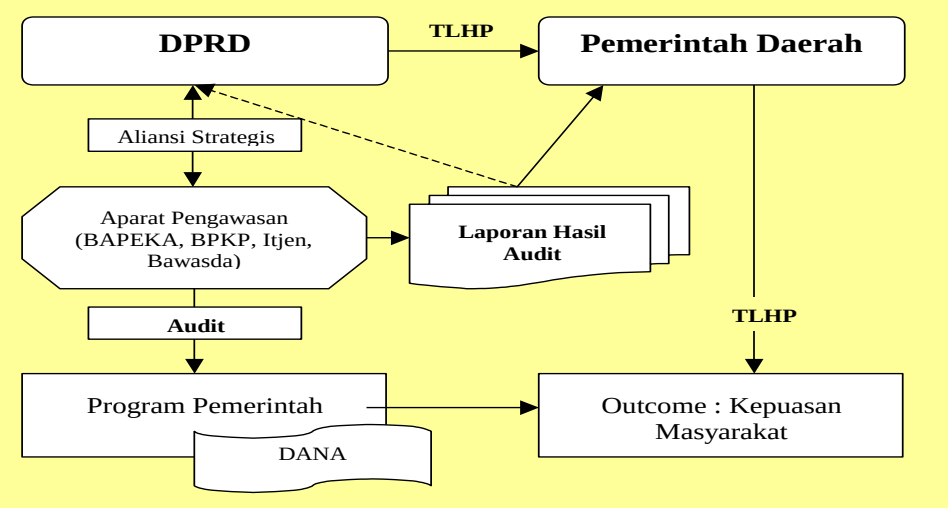
DPRD dapat memberikan informasi pelaksanaan pembangunan (program/kegiatan) dalam APBD kepada Partai Politik, sehingga akan ditindaklanjuti dengan pengawasan pada kegiatan fisik dan non-fisik atas pelaksanaan program pembangunan di wilayahnya. Selanjutnya, parpol akan melaporkan hasil temuan di lapangan kepada DPRD untuk disampaikan kepada Pemerintah Daerah untuk ditindaklanjuti dengan tindakan perbaikan.

5.4.4.2.6 Jaringan Kerjasama dengan Institusi Pengawasan

Lembaga pengawasan seperti BEPEKA, BPKP, Inspektorat Jenderal Departemen/Lembaga Pemerintah, Badan Pengawasan Daerah (BAWASDA) merupakan aparat pengawasan yang secara teknis ahli dalam melakukan pemeriksaan (*audit*). Keahlian ini jarang dimiliki oleh para wakil rakyat, yang mempunyai kewenangan konstitusional dalam bidang pengawasan.

Oleh karena itu, DPRD dapat menjalin kerjasama dengan lembaga ini, untuk memberikan informasi seperti: laporan hasil pengawasan (Laporan Hasil Audit). Selanjutnya DPRD menyampaikannya kepada Pemerintah Daerah untuk menindaklanjuti hasil pengawasan tersebut.

Gambar 5.19 Jaringan Kerjasama dengan Institusi Pengawasan



Sumber: Bahan Ajar, Meningkatkan Kapasitas Fungsi Pengawasan DPRD, Ilmu Pemerintahan UNIKOM

5.4.4.2.7 Jaringan dan Peran serta Pengawasan Masyarakat

Tatanan demokrasi menghendaki adanya tata pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. Dengan demikian rakyat adalah salah satu penentu utama dalam proses politik, pemerintahan, dan pembangunan sehingga tidak ada alasan untuk tidak melibatkan rakyat dalam pelaksanaan fungsi pengawasan.

Untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam pengawasan DPRD dapat melakukan beberapa hal seperti:

a. Membentuk komunitas atau forum pengawasan parlemen diberbagai kalangan dan tingkatan;
b. Mengadakan pertemuan-pertemuan rutin dengan komunitas pemilih/pendukungnya untuk mendiskusikan berbagai persoalan dan berbagai informasi yang relevan dengan fungsi pengawasan.
c. Merancang Perda yang mengatur tentang transparansi dan partisipasi publik yang mendorong penyelenggaraan pemerintahan dilakukan secara transparan dan partisipasi masyarakat.
d. Meningkatkan kerjasama dengan pihak terkait terutama media massa, organisasi profesional, LSM dan lembaga peradilan.

BAB VI
PENUTUP

6.1 Kesimpulan

Dengan mengacu pada rumusan pembahasan di atas, maka terdapat kesimpulan yang meliputi bebera hal sebagai berikut:

1. Pelaksanaan Fungsi DPRD dalam Pengawasan

   Pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Situbondo belum menerapkan mekanisme pengawasan yang sistematis artinya walaupun dalam pengawasan yang di laksanakan tiap komisi terjadwal oleh sekretariat dewan namun tidak sebagian besar hasil pengawasan tidak di tindak lanjuti sesuai mekanisme di DPRD.Rapat dengar pendapat atau hearing,kunjungan kerja baik yang resmi ataupun sidak serta pengaduan masyarakat belum disusun dengan pola kegiatan yang sistematis.artinya langkah mana yang di dahulukan ketika menindak lanjuti temuan-temuan yang ada dari hasil pengawasan belum di taur secara tegas dan secara teknis.

2. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD dalam Pelayanan Publik

   Wujud nyata pelaksanaan pengawasan DPRD terhadap pelayanan publik di Kabupaten Situbondo yaitu diadakannya Audiensi tangal 8 Februari 2012 antara DPRD Kabupaten Sitobondo dengan Asosiasi Pedagang Pasar Seluruh Indonesia (APPSI) Kabupaten Sitbondo. Dimana APPSI Kabupaten Situbondo berpendapat bahwa adanya keluhan dari pedagang Pasar Tradisional yang ada di Pasar Panji Kecamatan Panji Kabupaten Situbondo sebagai akibat dari Relokasi (Pembangunan Pasar Panji).Selain itu audiensi juga pernah dilakukan

oleh DPRD Kabupaten Situbondo dengan Forum Komunikasi Pokmaswas Perikanan Kabupaten Situbondo terkaitr adanya kebijakan Pemda Situbondo yang dinilai tidak berpihak pada masyarakat pesisir. Menurut Sunardi (Wakil Ketua Komisi II DPRD Kabupaten Situbondo) audiensi dengan Forum Komunikasi Pokmaswas Perikanan Kabupaten Situbondo merupakan salah satu fungsi pengawasan DPRD terhadap pelayanan publik. Di dalam audiensi ini ada beberapa permasalahan yang dibahas diantaranya kebijakan Pemda tentang penanganan pelestarian perairan Laut Kabupaten Situbondo, kebijakan Penganan Masyarakat Nelayan serta keluarganya, konflik antar nelayanan di Kabupaten Situbondo, Penanganan Hasil Tangkapan Nelayan, kebijakan Pemda Situbondo tentang alokasi danan terhadap sektor perikanan dan kelautan Kabupaten Situbondo, dan aturan-aturan yang terkait dengan kehidupan nelayan baik berupa Perda maupun Perbup Kabupaten Situbondo.

3. Faktor pendukung pelaksanaan fungsi DPRD terhadap pengawasan pelayanan publik di Kabupaten Situbondo yaitu bahwa DPRD sebagai mitra Pemerintah Daerah dalam mensejahterakan rakyat dengan menjalakan fungsi pengawasan, dukungan pendanaan dan imunitas yang berkaitan dengan jaminan dan perlindungan hukum atas apa yang dilakukan DPRD terkait pelaksanaan tugas,fungsi dan wewenangnya, adanya fasilitas sarana dan prasarana yang baik, DPRD Situbondo dalam menjalankan tugas pengawasan di berikan fasilitas yang mendukung pelaksanaan tugas. Adapun sarana dan prasarana tersebut untuk menunjang tugas dan fungsi DPRD berupa fasilitas prasarana fisik seperti kendaraan Dinas, anggaran untuk kegiatan dewan, tunjangan komunikasi

dan fasilitas penunjang lainnya, anggota DPRD mempunyai untuk mengikuti Diklat keorganisasian, Bimbingan Teknis, Simposium, Kunjungan dalam negeri dan kunjungan luar negeri dan fasilitas lainnya yang mendukung untuk meningkatkan pelaksanaan tugas dan fungsinya DPRD, juga di dukung oleh Tim Sekretariat Dewan; dalam proses menjalankan tugas dan fungsinya, alat kelengkapan dibantu oleh sekretariat dewan

4. Faktor Penghambat pelaksanaan fungsi DPRD terhadap pengawasan pelayanan publik di Kabupaten Situbondo.

Pelaksanaan fungsi DPRD terhadap pengawasan pelayanan publik di Kabupaten Situbondo yaitu Belum adanya system dan prosedur baku pengawasan DPRD, Minimnya Tindak Lanjut Hasil pengawasan DPRD, Belum adanya Mekanisme Penyampaian Informasi syarakat sebagai salah satu alat pengawasan, Kurangnya Kemampuan Teknis Anggota dalam pengawasan, Sistem Pemilihan Anggota DPRD. Faktor penghambat lain dalam menjalankan fungsi pengaan DPRD terhadap kebijakan publik adalah bahwa Anggota DPRD terpilih pada kenyataannya belum optimal melakukan pengawasan. Penyebab hal ini terutama karena sistem partai yang terpusat membuat anggota DPRD menjadi lebih berpihak kepada partai sebagai sumber legitimasi daripada berpihak pada pemilih dan masyarakat. tidak heran apabila banyak Perda yang lahir tanpa memikirkan kepentingan rakyat namun terkesan sebatas kesepakatan antara eksekutif dan legislatif. DPRD sebagai lembaga faktor–faktor lain yang menyebabkan lemahnya fungsi pengawasan DPRD antara lain; a). Rendahnya kualitas sumber daya manusia; b).

Lemahnya kemampuan manajerial atau kepemimpinan; c). Lemahnya faktor dukungan (control) masyarakat; d). Keterbatasan dana; e). Rendahnya komitmen atau motivasi anggota DPRD.

6.2 Rekomendasi

Saran atau rekomendasi yang dapat diberikan dalam penelitian tesis ini adalah:

1. Kepada semua anggota DPRD untuk memaksimalkan fungsi pengawasan kepada segala bentuk kebijakan yang dikeluarkan oleh kepala daerah sebagai pengawas kebijakan publik, yang nanti akan bermuara pada pemerintahan yang bersih, sehingga *good local governance* akan terwujud dengan membuat Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Situbondo yang memuat substansi tentang bagaimana tata cara pengawasan DPRD secara kelembagaan, pengwasan oleh alat kelengkapan DPRD baik oleh Komisi dan Badan–badan maupun pengwasan oleh anggota DPRD dilengkapi dengan contoh formulir administrasi.
2. Ketua DPRD agar sekiranya dapat membuat Surat Keputusan tentang pembagian tugas dan fungsi pengawasan yang dilakukan secara kelembagaan, alat kelengkapan dan anggota DPRD kepada Pemerintah Daerah/Bupati, satuan kerja perangkat daerah, badan, Pemerintah Kecamatan, Pemerintah kelurahan dan Desa yang dilaporkan secara berkala kepada Ketua DPRD, masyarakat, media dan juga Kepala Daerah, sehingga hal ini dapat membuat kinerja apaaratur pemerintah dapat berjalan dengan maksimal.
3. Fungsi Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD sebagai pengawas kebijakan publik harus dilakukan dengan cermat dan teliti, hal ini dilakukan untuk

mengevaluasi kinerja yang dilakukan oleh kepala daerah dalam rangka mensejahterakan rakyatnya, bukti pengawasan harus terdukumentasi dengan baik dan harus dapat di akses oleh semua komponen masyrakat sehingga semua hal yang menjadi pengawasan DPRD, Alat Kelengkapan, Anggota DPRD dapat dilihat dan diketahui oleh masyarakat scara luas.

4. Ketua DPRD diharapkan dapat membangun kerjasama dan kemitraan kepada lembaga terkait misalnya Inspektorat Kabupaten dan Povinsi, BPK RI, LSM, Media Cetak dan elektronik dalam rangka bersama-sama untuk melakukan pengawasan terhadap kebijakan dan jalannya Pemerintah Daerah, kerjasama dimaksud dimuat dalam bentuk MOU.
5. Meningkatkan akses masyarakat pada lembaga DPRD, sehingga akan membangun kedekatan lembaga DPRD dengan konstituen dan meningkatkan pemahaman anggota terhadap problem-problem yang ada di masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Abdul Gaffar Karim, 2003, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia,* Pustaka Belajar, Yogyakarta

Ahmad, Nizam. 2001. Parliamentary Committees and Parliamentary Government in Bangladesh. *Contemporary South Asia,* Taylor & Francis Ltd.

Asshiddiqhei,Jimly. 2006. Pengantar Ilmu Hukum Ketatanegaraan. Jilid II.Sekjen Kepanitraan Mahkama Konstitusi Repubklik Indonesia (MKRI) Jakarta

Bahan Ajar, *Meningkatkan Kapasitas Fungsi Pengawasan DPRD*, Ilmu Pemerintahan UNIKOM, www.google.com, diakses tanggal 12 November 2013.

Bovaird, Tony and Elke Loffler (eds). 2003. *Public Management and Governance*. Routledge, London and New York.

Boyd, Neil M. 2009. Administrative Reform in the States. *Public Administration Review;* Jul/Aug 2009; 69, 4; ABI/INFORM research pg. 155.

Chich-Jen Shieh. 2007. The Impact of Vocational Education of Human Resources Development in China. *The International Journal of Organizational Innovation.*

Cipto, Bambang, 1995. Dewan Perwakilan Rakyat dan Era Pemerintahan Modern-Industrial. Rajawali Pers, Jakarta.

Cohen, John M. 2007. Capacity Building in the Public Sector: A Focused Framework for Analysis and Action. *International Review of Administrative Science,* September 1, http://ras sagepub.com

Dahlan Thaib, 2000, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menu tut UUD 19 4S dan implementasinya Dalam Praktek Ketatanegaraan (Studi Tentang MPR sebagai pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya),* Disertasi, UNPAD, Bandung

Denhardt, Janet V and Robert B. Denhardt. 2003 *The Public Service:Serving, Not Steering.* M. E. Sharpe Inc., Armonk, New York-London, England

Dilen, Sili Anasias. 2008.a. *Upaya Penanggulangan Patologi Birokrasi.* Gita Kasih, Cetakan Ke I, Kupang

Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri . 2004. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah.* Citra Umbara, Bandung

Dwiyanto. Agus. 2008. *Reformassi Birokrasi Publik di Indonesia.* Gadjah Mada University Press, Cetakan Ketiga, Yogyakarta

Effendi, Sofian. 1989. Beberapa Hambatan Struktural Pelaksanaan Pengawasan Legislatif. *Majalah Prisma* Volume 6 LP3ES, Jakarta.

Faisal, Sanafiah. 1990. *Penelitian Kualitatif: Dasar-Dasar dan Aplikasinya.* YA3, Malang

Frederickson, H. George, Kevin B. Smith. 2003. *The Public Administration Theory Primer.* Westview Press, Member of the Perseus Books Group, USA.

Fuad, A. B. Barrul, 2000. DPRD Dalam Masa Transisi Menuju Demokrasi. *Jurnal Administration Negara,* FIA UB, Vol. 1, No.1

Handoko, T. Hani. 2003. *Manajemen.* Edisi 2, BPFE, Yogyakarta

Hopfi, Harro M. 2006. Post-bureacracy and Weber's "modem" bureaucrat. *Journal of Organizational Change Manajement,* Vol 19 No 1. 2006 pp.821

Jensen, Cristian B, 2004. Inspecting the Inspectors: Overseeing Labor Inspectorates in Parliamentary Democracies. *Govemance: An International Journal of Policy, Administration,and Institutions,* Vol 17 No 3 july, Blackwell publishing, USA

Kumar, Arind (Ed-in Chief). 2001. *Encylopaedia of decentralized planning and local Self -Governance.* Laxmi Shikshan Sansthan, Lucknow & Anmol Publications PVT, LTD. New Delhi- 110 002 (india)

Lewis, David E. 2009. Revisiting the Administrative Presidency: Policy, Patronage, and Agency Competence. *Presidential Studies Quarly 39,* No 1 (March), Center for the Study of the Presidency

Mallow, David Crusie and james Agarwal. 2010. Ethical Climate in Government and Nonprofit Sectors: Public Policy Implications for Service Delivery. *Journal of Business Ethics,* 94:3-21

Manullang, M. 2008. *Dasar-Dasar Manajemen.* Gadjah Mada Univesity Press, Cetakan keduapuluh, Yogyakarta

Mikkelsen, Britha,. 2003. *Metods for Development Work and Research: A Guide for Practitioners.* Sage Publications inc. Matheos Nalle (Penerjemah). 2003. *Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-Upaya Pemberdayaan,* edisiketiga, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta

Miles, Matthew B dan A. Michael Huberman.tt. *Qulitative Data Analisis.* Sage Publications, Inc. Tjetjep Rohendi Rohidi (Penerjemah). 1992. *Analisis Data Kualitatif.* Cetakan 2007, Penerbit Universitas Indonesia (UI Press) Jakarta

Moleong. Lexy J, 2006. *Metodologi Penelitian Kualitatif.* Edisi Revisi, Remaja Rosdakarya, Edisi Revisi, cetakan kedua puluh, Bandung

Muluk, M. R. Khairul. 2009. *Peta konsep & Desentralisasi Pemerintahan Daeerah.* ITS Press, Surabaya

Munadi, Aspan. 2004. Aplikasi Fungsi Kontrol Legislatif Terhadap Eksekutif Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Daerah, (Studi Pada Komisi A DPRD Kota Malang). *Tesis,* FIA UB, Malang

Nasution, S. 1998. *Metodologi Penelitian Kualitatif.* Usaha Nasional Indonesia, Surabaya

Nawawi, Hadari. 1995. *Pengawasan Melekat Di Lingkungan Aperatur Pemerintah.* Erlangga, Cetakan Kelima, Jakarta

Osborne dan Plastrik. 1997. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government.* Perseus Books Publishing. Rosyid, Abdul dan Ramelan (Penerjemah). 2000. *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha,* PPM,Jakarta

Pachuashvili, Marie, 2007. The Politics of Educational Choice: Explaining the Diversity in Post-Communist Higher Education Policy Choices. The Cases of Latvia, Lithuania, Estonia and Georgia. *Paper Prresented at the second Annual Doctoral Conference,* April

Purwanto, Erwan Agus dan Wahyudi Kumorotomo (eds). 2005. *Birokrasi Publik Dalam Sistem Politik Semi Parlementer.* Gava Media, Edisi Pertama, Yogyakarta

Rasyid, Ryass. 1997. *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan dan Politik Orde Baru,* Yasrif Wtampone, Jakarta

Sadu Wasistiono dan Ondo Riyani, 2003, *Etika Hubungan Legislatif Eksekutif,* Fokusmedia, Bandung

Santoso, Pandji. 2008. *Administrasi Publik, Teori dan Aplikasi Good Governance.*Refika Aditama, Cetakan Pertama, Bandung

Satori, Djam'an dan Aan Komariah, 2009, *Metodologi Penelitian Kualitatif.* Alfabeta, Bandung

Sekretariat Negara. 2009.Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang *Pelayanan Publik,* Jakarta

Siagian, S.P. 1992. *Filsafat Administrasi.* Haji Masagung, Jakarta

Sinambela, Lijan Poltak. 2008. *Reformasi Pelayanan Publik Teori,Kebijakan,dan Implementasi*. Bumi Aksara, Cetakan ketiga, Jakarta

Sismono, Herman. 2006. Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Studi Pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Metro Lampung). *Tesis,* FIA UB, Malang

Sjamsiar, Sjamsuddin. 2007. *Etika Birokrasi & Akuntabilitas Sektor Publik.* Cetakan Pertama , Agritek YPN Malang

Sobari, Wawan. 2009. Harapan Minimal untuk Dewan. *Harian Umum Jawa Pos,* Opini, 5 September 2009, Hal 3

Stoner. James A.F. Freemen. R, Edward. Gilbert, Jr. Daniel. (1995). *Manajemen.* New Jersey: Englewood Cliffs.

Sugiyono, 2008. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R%D.* Alfabeta, Cetakan Keempat, Bandung

Sujamto, 1996. *Aspek-Aspek Pengawasan di Indonesia.* Sinar Grafika, Jakarta

Suriansyah Murhani, 2008, Aspek-Aspek Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah, Yogyakarta.

Suryono, Agus.2001. Budaya Birokrasi Pelayanan Publik. *Jurnal Administrasi Negara,* FIA UB, Vol. 1, No.2.

Tjokroamidjojo, Bintoro. 1987. *Pengantar Adminitrasi Pembangunan* LP3ES, Cetakan Kesepuluh, Jakarta

Thoha, Miftah. 1997. *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara.*Raja Grafindo Persada, Jakarta

USAID-LGSP, 2009, Pengawasan DPRD Terhadap Pelayanan Publik. Jakarta.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Partai Politik, Novindo Pustaka Mandiri, Jakarta, 2008

Utomo, Warsito. 2007. *Administrasi Publik Baru Indonesia, Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*. Pustaka Pelajar, Cetakan II, Yogyakarta

Wasistiono, Sadu.2009. *Etika Hubungan Legislatif-Eksekutif Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah,* Alqaprint Jatinagor Bekerjasama dengan Pusat Kajian Pemerintahan STPDN, Jatinagor, Bandung

Widodo, Joko, 2001, *Good Governance, Tela'ah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah.* Insan Cendekia, Surabaya