

## FUNGSI PENGAWASAN DPRD DALAM MEWUJUDKAN PELAKSANAAN PEMERINTAHAN DAERAH YANG BAIK

H. Achmad Fauzi \*

### ABSTRACT

*The new paradigma in the Law No. 32 Year 2004 on Regional Government still wants an equal relationship between the Local Government Council. The parallel relationship indicates that the position of Parliament and Local Government is equality strong position. It was necessary in order to realize good governance (good governance), which is offset by an effective monitoring system and efficient through the mechanism of checks and balance. Good Governance ( Good Government ) is a government run by the norms or laws that govern them consistently and responsibly in order to achieve the goal state that is based on the principle of transparent, accountable clean, honest and trustworthy. To realize good local governance, then the function Legislative Council in the exercise supervision over the implementation of the Local Government affairs is very important. Parliament's oversight includes decisions that are common outside of legislation such as the head of regional policy. Parliament as a body area legislatif implement legislative function, budget and oversight. In conjunction with the oversight function, Parliament to supervise the implementation of the Local Government Supervision is essentially an act of judge / lest if something has been going according attempted repairs, the most important not to mistake happen again. Thus, it can be understood that the function of Parliament is an activity monitoring to assess the performance of duties as a de facto government within the framework of the creation of good local governance.*

*Keywords : Monitoring, Parliament, Local Government which is good*

### ABSTRAK

Paradigma baru dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah tetap menghendaki hubungan yang sejajar antara DPRD dengan Pemerintah Daerah. Hubungan sejajar tersebut menandakan bahwa posisi DPRD dan Pemerintah Daerah adalah menempati posisi yang sama kuat. Hal itu diperlukan guna mewujudkan pemerintah yang baik (good government), yang diimbangi dengan sistem pengawasan yang efektif dan efisien melalui mekanisme check and balance. Pemerintahan yang baik (Good government) adalah pemerintahan yang di jalankan berdasarkan pada norma atau peraturan perundang-undangan yang mengaturnya secara konsisten dan bertanggung jawab dalam rangka mencapai tujuan negara yang dilandasi prinsip transparan, akuntabel, bersih, jujur dan amanah. Untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang baik, maka fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di dalam melakukan pengawasan atas pelaksanaan urusan Pemerintahan Daerah adalah sangat penting. Pengawasan DPRD ini termasuk

---

\* H. Achmad Fauzi, Dosen Fakultas Hukum  
UNTAG Semarang Email :  
achmadfauzi957@yahoo.co.id

keputusan yang bersifat umum di luar peraturan perundang-undangan seperti kebijakan kepala daerah. DPRD sebagai

badan legeslatif daerah melaksanakan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Dalam hubungannya dengan fungsi pengawasan, DPRD melaksanakan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Pengawasan pada hakikatnya suatu tindakan menilai/menguji apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Dengan adanya pengawasan akan dapat ditemukan kesalahan-kesalahan yang akhirnya akan diupayakan perbaikannya, yang paling penting jangan sampai kesalahan terulang kembali. Dengan demikian, maka dapat dipahami bahwa fungsi pengawasan DPRD adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara de facto terhadap pemerintah daerah dalam kerangka terciptanya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik.

**Kata Kunci :** Pengawasan, DPRD, Pemerintahan Daerah yang baik

## PENDAHULUAN

Penyelenggaraan otonomi daerah mengalami perubahan sangat mendasar semenjak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang sekarang telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintah Daerah. Permasalahan yang menonjol dalam kebijakan politik otonomi daerah menurut Syaukani terletak pada<sup>1</sup>:

1. Mengenai hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
2. Mengenai hubungan antara Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten atau Pemerintah Kota.
3. Mengenai hubungan antara Pemerintah Daerah (Propinsi, Kabupaten, atau Kota) dan DPRD setingkat Pemerintah Daerah yang bersangkutan.

Khususnya mengenai permasalahan yang berkaitan dengan hubungan antara Pemerintahan Daerah (Propinsi, Kabupaten, atau Kota) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) masing-masing oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah telah dipisahkan secara tegas. Pemerintah Daerah berfungsi sebagai badan eksekutif

daerah sedangkan DPRD berfungsi sebagai badan legislatif daerah yang keduanya disebut sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah. Pemisahan fungsi badan eksekutif dan badan legeslatif daerah tidak dikenal dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintah di Daerah. Bahkan DPRD dinyatakan sebagai bagian dari unsur Pemerintahan Daerah. Akibatnya DPRD tidak dapat melaksanakan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan otonomi daerah oleh pemerintah daerah secara efektif. Paradigma baru dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah tetap menghendaki hubungan yang sejajar antara DPRD dengan Pemerintah Daerah. Hubungan sejajar tersebut menandakan bahwa posisi DPRD dan Pemerintah Daerah adalah menempati posisi yang sama kuat. Hal itu diperlukan guna mewujudkan pemerintah yang baik (*good government*), yang diimbangi dengan sistem pengawasan yang efektif dan efisien melalui mekanisme *check and balance*. DPRD sebagai badan legislatif daerah melaksanakan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan (Pasal 292 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD). Dalam hubungannya dengan fungsi pengawasan, DPRD melaksanakan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah. Fungsi pengawasan

---

1 H. Syaukani HR, *dkk Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Offset, Yogyakarta, 2004, hal, xxi

tidak hanya menjadi monopoli DPRD. Secara umum sistem pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan, meliputi pengawasan fungsional, legislatif dan pengawasan masyarakat. Pengawasan fungsional menjadi kewenangan pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah (Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah). Pengawasan fungsional bersifat represif dilakukan terhadap kebijakan yang berupa Peraturan Daerah dan atau peraturan Kepala Daerah (Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah). Dari redaksi Pasal 37 tersebut unsur *check and balances* dipertegas. Maksudnya, Peraturan Daerah yang disusun DPRD bersama Kepala Daerah termasuk Keputusan DPRD selalu mendapat pengawasan dari Pemerintah Pusat (dalam hal ini Menteri Dalam Negeri). Sehingga produk perundang-undangan yang disusun DPRD (legeslatif daerah) diawasi pula oleh Pemerintah Pusat (eksekutif pusat). Sebagai konsekuensi dari pengawasan fungsional yang bersifat represif tersebut, Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden dalam menerbitkan keputusan pembatalan terhadap Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan Keputusan DPRD. Terutama yang bertentangan dengan kepentingan umum ataupun peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau peraturan perundang-undangan lainnya. Pengawasan legeslatif dilaksanakan DPRD terhadap pelaksanaan pemerintah daerah serta penyelenggaraan kebijakan daerah ( Pasal 43 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah). Pengawasan legislatif dilaksanakan DPRD sesuai tugas dan wewenangnya melalui dengar pendapat, kunjungan kerja, pembentukan

panitia khusus dan panitia kerja, yang diatur dalam tata tertib dan atau sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pengawasan masyarakat dapat dilakukan oleh perorangan maupun kelompok dan atau organisasi masyarakat terhadap penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Pengawasan tersebut dapat dilakukan secara langsung atau tidak langsung, baik lisan maupun tertulis berupa permintaan keterangan, pemberian informasi, saran dan pendapat kepada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, DPRD dan lembaga lainnya sesuai dengan tata cara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Fenomena yang menggejala dalam pelaksanaan pengawasan DPRD terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menyangkut kebijakan Kepala Daerah dan penetapan APBD serta realisasinya masih diwarnai berbagai ekses dan penyimpangan. Terbukti bahwa parameter pemerintahan yang baik (*good government*) yang berupa pelayanan kepada masyarakat dan pembangunan, pemberdayaan warga masyarakat dan pembangunan, belum sepenuhnya dicapai oleh kinerja pemerintah daerah. Hal itu menandakan lemahnya fungsi pengawasan DPRD selama ini<sup>2</sup>.

Kesenjangan antara keharusan yuridis mengenai fungsi pengawasan legeslatif (DPRD) dengan realita pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah memunculkan permasalahan bagaimana fungsi pengawasan DPRD dalam mewujudkan pelaksanaan pemerintahan daerah yang baik?

## PEMBAHASAN

### Kegiatan Pemerintahan Daerah

Pasal 18 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa Negara

---

2 Sedarmayanti, *Good Governant* Dalam Rangka Otonomi Daerah, Mandar Maju, Bandung, 2003,hal, 169

Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Sedangkan di dalam ayat 2-nya dinyatakan bahwa pemerintahan daerah provinsi daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan. Selanjutnya di dalam pasal 1 ayat 2 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut azas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945. Selanjutnya yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah (pasal 1 ayat 3 UU No.32 tahun 2004). Menurut Marsono pemerintahan daerah ada kalanya berarti penyelenggaraan urusan pemerintah daerah dan DPRD menurut azas desentralisasi dan dekonsentrasi. Istilah pemerintahan daerah di atas berarti proses atau kegiatan<sup>3</sup>.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah mempunyai kedudukan yang penting dan menonjol pada suatu struktur pemerintahan daerah. Kepala daerah adalah orang pertama dan paling utama dalam mengkoordinasikan aspek perwakilan pada proses pemerintahan daerah<sup>4</sup>. Kepala daerah adalah jabatan politik dan jabatan publik yang bertugas memimpin birokrasi, dan menggerakkan jalannya roda pemerintahan. Fungsi-fungsi pemerintahan

daerah terbagi atas perlindungan, pelayanan publik dan pemabangunan. Kepala daerah menjalankan fungsi pengambilan kebijakan atas ketiga fungsi pemerintahan tersebut. Dalam konteks struktur kekuasaan, kepala daerah adalah kepala eksekutif di daerah<sup>5</sup>. Sedangkan menurut Hanif Nurcholis, kepala daerah adalah pemimpin lembaga yang melaksanakan peraturan perundangan. Dalam wujud konkritnya, lembaga pelaksana kebijakan daerah adalah organisasi pemerintahan di daerahnya. Kepala daerah provinsi disebut gubernur, kepala daerah kabupaten disebut bupati, dan kepala daerah kota disebut walikota<sup>6</sup>.

Dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah, seorang kepala daerah dalam mengimplementasikan pola kepemimpinannya seharusnya tidak berorientasi pada tuntutan untuk memperoleh kewenangan yang sebesar-besarnya, tanpa menghiraukan makna otonomi daerah itu sendiri yang lahir dari suatu kebutuhan akan efisiensi dan efektifitas manajemen penyelenggaraan pemerintahan yang bertujuan memberikan pelayanan kepada masyarakat<sup>7</sup>.

Oleh karena itu pemimpin daerah yang baik dan cerdas pasti memiliki kemampuan manajerial yang baik di dalam mengelola pemerintahannya secara optimal efektif dan efisien dengan tidak harus menuntut terlalu besar kewenangan-kewenangannya. Sebab dengan pemberian otonomi yang seluas-luasnya ini, pemerintah daerah seharusnya sudah mampu untuk mengoptimalkan potensi

---

4 Sarundajang, *Pemerintahan Daerah Di Berbagai Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hal, 126.

5 Joko Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, Sistem, dan Prolema Penerapan Di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hal, 203.

6 Hanif Nurcholis, *Teori Dan Praktek Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, PT. Grasindo, Jakarta, 2005, hal, 118.

7 J.Kaloh, *Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan Dan Perilaku Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hal, 15.

---

3 Marsono., *Kepala Daerah Pilihan Rakyat*, CV.Eka Jaya, Jakarta, 2005, hal, 85

daerah yang dimilikinya.

### **Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Yang Baik**

Istilah pemerintahan yang baik (*good government*) mulai dikenal luas setelah era reformasi berlangsung. *Good government* adalah merupakan praktek terbaik dalam proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan layanan yang baik pemerintah kepada rakyatnya. Agar pemerintahan yang baik dapat menjadi kenyataan dan berjalan sebagai mana mestinya memerlukan komitmen dan keterlibatan semua pihak, yaitu pemerintah dan masyarakat. *Good government* yang efektif menuntut adanya *alignment* (koordinasi) yang baik dan integritas, profesional serta etos kerja dan moral yang tinggi. Prinsip pemerintahan yang baik meliputi : asas kepastian hukum, asas proporsionalitas, asas profesionalitas dan asas akuntabilitas. Terselenggaranya *Good government* merupakan prasyarat utama untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa serta negara.

Thomas Jefferson “often referred to the term *good government*. In his opinion, the Government ought be judged by how well it meets its legitimate objectives. For him, good government was the one who most effectively secures the rights of the people and the rewards of their labor, which promotes their happiness, and also does their will.”<sup>8</sup> For instance, he said: “The care of human life and happiness and not their destruction is the only legitimate object of good government.”<sup>8</sup>

Menurut Thomas Jefferson, pemerintahan yang baik ditentukan oleh bagaimana pemerintahan tersebut mewujudkan legitimasi secara objektif. Menurutnya, pemerintahan yang baik adalah salah satu alat yang sangat efektif untuk melindungi hak-hak penduduk dan pemberian

penghargaan atas usaha mereka, dimana dari keduanya akan didapatkan kebahagiaan dan harapan-harapan mereka. Secara singkat dia mengatakan : “adanya perlindungan atas kehidupan dan kebahagiaan masyarakat merupakan satu-satunya pertanda objektif dari legitimasi sebuah pemerintahan yang baik dan bukannya kerusakan dalam masyarakat tersebut.

Pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas dan nyata sangat diperlukan agar penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab serta bebas Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN). Untuk itu harus ada keterkaitannya pada mekanisme regulasi akuntabilitas pada setiap instansi pemerintah dan upaya memperkuat peran dan kapasitas parlemen, serta tersedianya akses yang sama pada informasi bagi masyarakat luas.

Pemerintahan yang baik adalah salah satu alat yang sangat efektif untuk melindungi hak-hak penduduk dan pemberian penghargaan atas usaha mereka, dimana dari keduanya akan didapatkan kebahagiaan dan terpenuhinya harapan-harapan mereka. Secara singkat Thomas Jefferson mengatakan: “adanya perlindungan atas kehidupan dan kebahagiaan masyarakat merupakan satu-satunya pertanda objektif dari legitimasi sebuah pemerintahan yang baik dan bukannya kerusakan dalam masyarakat tersebut.

*Good government* adalah praktek terbaik dalam proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam memberikan layanan dan perlindungan kepada rakyatnya. Hal ini sebagai bagian dari pengembangan dan penerapan sistem pertanggung jawaban yang tepat, jelas dan nyata dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bebas dari praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN).

Dengan demikian dapat diartikan

---

8 [http://en.wikipedia.org/wiki/Good\\_government](http://en.wikipedia.org/wiki/Good_government) diakses pada tanggal 15 desember 2012

bahwa pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang dijalankan berdasarkan pada norma atau peraturan perundang-undangan yang mengaturnya secara konsisten dan bertanggung jawab dalam rangka mencapai tujuan negara yang dilandasi prinsip transparan, akuntabel, bersih, jujur dan amanah.

Dalam Hukum Administrasi Negara dikenal adanya Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) untuk terciptanya *good governance*. *Governance* adalah praktek penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya.<sup>9</sup> Ada 4 (empat) unsur utama dalam *good governance* yaitu: akuntabilitas (*accountability*), kerangka hukum (*rule of law*), transparansi (*transparency*), dan keterbukaan (*openness*).<sup>10</sup>

Jika mendengar istilah *good governance* yang ada dibenak kita hanyalah definisi penyelenggaraan pemerintahan yang baik, tapi penyelenggaraan seperti apa dan bagaimana hal tersebut dilakukan masih belum dapat dibayangkan. Secara umum penyelenggaraan yang dimaksud terkait dengan isu transparansi, akuntabilitas publik dan sebagainya. Padahal untuk mewujudkan pemahaman *good governance* sebenarnya amatlah pelik dan kompleks, tidak hanya sekedar memperjuangkan transparansi dan akuntabilitas pada level tertentu<sup>11</sup>.

Menurut Taschereau dan Campos

---

9 Paulus Efendi Lotulung, *Tata Pemerintahan Yang Baik ( Good Governance ) Dalam Korelasinya Dengan Hukum Administrasi Dalam Buku Administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2010,hal,37.

10 Ahmad Sukarya, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fiqih Siyasah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hal,241.

11 Agus Sutiono dan Ambar TS, , *Sumber Daya Manusia (SDM) Aparatur Pemerintah Dalam Birokrasi Publik di Indonesia, Dalam Memahami Good Governance Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*, Editor, Teguh Sulistiyani, Gava Media, Yogyakarta, 2011,hal,21-22.

yang dikutip Thoha dalam Agus Sutiono dan Ambar TS, tata pemerintahan yang baik (terjemahan dari *good governance*) merupakan suatu kondisi yang menjamin adanya proses kesejajaran, kesamaan, kohesi, dan keseimbangan peran serta, adanya saling kontrol yang dilakukan oleh komponen yakni pemerintahan (*government*), rakyat (*citizen*), atau *civil society* dan usahawan (*business*) yang berada disektor swasta. Ketiga komponen itu mempunyai tata hubungan yang sama dan sederajat. Jika kesamaan derajat itu tidak sebanding, atau tidak terbukti, maka akan terjadi pembiasaan dari tata pemerintahan yang baik<sup>12</sup>.

Pemahaman terhadap Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik tidak dapat dilepaskan dari konteks kesejarahan, di samping dari segi kebahasaan, karena asas ini muncul dari proses sejarah. Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik ini berkembang menjadi wacana yang dijadikan kajian para sarjana dan ini menunjukkan bahwa AAUPB merupakan konsep terbuka (*open begrip*). Sebagai konsep terbuka, ia akan berkembang dan disesuaikan dengan ruang dan waktu dimana konsep ini berada. Atas dasar ini tidaklah mengherankan jika secara kontemplatif maupun aplikatif AAUPB ini berbeda-beda antara satu negara dengan negara lainnya atau antara sarjana yang satu dengan lainnya.

Ketika mengawali pembahasan tentang Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB), H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt menulis sebagai berikut :“*bestuursorganen zijn-aangenomen dat ze bevoegd zijn een bepaald handeling te veeichten-bij hun handelen niet alleen gebonden aan wettelijke regels, aan het geschreven recht; daarnaast moeten zij het angeschreven recht in acht nemen. Het ongeschreven recht, dat wil zeggen vooral de algemene beginselen van behoorlijk bestuur*”(Organ-

---

12 Agus Sutiono dan Ambar TS, Ibid, hal, 22.

organ pemerintahan-yang menerima wewenang untuk melakukan tindakan tertentu menjalankan tindakannya tidak hanya terikat pada peraturan perundang-undangan; hukum tertulis, di samping itu organ-organ pemerintahan harus memperhatikan hukum tidak tertulis, yaitu asas-asas umum pemerintahan yang baik)<sup>13</sup>.

Pendapat H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt ini senada dengan pendapat Philipus M. Hadjon yaitu bahwa AAUPB harus dipandang sebagai norma-norma hukum tidak tertulis, yang senantiasa harus ditaati oleh pemerintah, meskipun arti yang tepat dari AAUPB bagi tiap keadaan tersendiri tidak selalu dapat dijabarkan dengan teliti. Dapat pula dikatakan, bahwa AAUPB adalah asas-asas hukum tidak tertulis, dari mana untuk keadaan-keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang dapat diterapkan<sup>14</sup>.

Asas umum penyelenggaraan negara telah diatur di dalam pasal 3 Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Baik dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yang meliputi 7 asas yaitu:

1. Asas Kepastian Hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
3. Asas Kepentingan Umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. Asas Keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang

benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

5. Asas Proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
6. Asas Profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Asas Akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>15</sup>.

Asas-asas yang tercantum dalam UU No.28 Tahun 1999 tersebut pada awalnya ditujukan untuk para penyelenggara negara secara keseluruhan, berbeda dengan asas-asas dalam AAUPB yang sejak semula hanya ditujukan pada pemerintah dalam arti sempit, sesuai dengan istilah “*bestuur*” pada *algemeen van behoorlijk bestuur*, bukan *regering* atau *overheid*, yang mengandung arti pemerintah dalam arti luas<sup>16</sup>.

Asas penyelenggaraan pemerintahan daerah juga berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara sebagai mana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 20 ayat 1 yang terdiri dari :

- a. Asas kepastian hukum
- b. Asas tertib penyelenggaraan negara
- c. Asas kepentingan umum
- d. Asas keterbukaan
- e. Asas proporsionalitas
- f. Asas profesionalitas
- g. Asas akuntabilitas
- h. Asas efisiensi, dan

---

13 Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hal, 325.

14 Ridwan HR, *Ibid*, hal, 237.

15 Ridwan HR, *Op.Cit*, hal, 241-242.

16 Ridwan HR, *Loc.Cit*, hal, 242.

### I. Asas efektivitas.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik (*Algemene Begisselen Van Behorlijk Bestuur*) di Nederland dirangkum oleh Crinice Le Roy dalam sebelas (11) asas, kemudian oleh Kuntjoro Purbopronoto ditambahkan dua (2) asas. Dengandemikian AUPB yang memperoleh tempat yang layak dalam peraturan perundang undangan dan yurisprudensi di Nederland dan dikembangkan oleh teori ilmu hukum, antara lain:

- a. Asas kepastian hukum
- b. Asas keseimbangan
- c. Asas kesamaan
- d. Asas bertindak cermat
- e. Asas motivasi
- f. Asas jangan mencampuradukkan wewenang
- g. Asas permainan yang layak
- h. Asas keadilan dan kewajiban
- I. Asas kepercayaan dan menanggapi pengharapan yang wajar
- j. Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal
- k. Asas perlindungan atas pandangan hidup
- l. Asas kebijaksanaan
- m. Asas penyelenggaraan kepentingan umum<sup>17</sup>.

Pemahaman terhadap Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik tidak dapat dilepaskan dari konteks kesejarahan, di samping dari segi kebahasaan, karena asas ini muncul dari proses sejarah. Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik ini berkembang menjadi wacana yang dijadikan kajian para sarjana dan ini menunjukkan bahwa AAUPB merupakan konsep terbuka (*open begrip*). Sebagai konsep terbuka, ia akan berkembang dan disesuaikan dengan ruang dan waktu dimana konsep ini berada.

Dalam kamus bahasa Indonesia, pengertian *baik* identik dengan *patut* atau

*layak*. Baik berarti tidak ada celanya. Pemerintahan yang baik berarti suatu pemerintahan yang teratur, tiada celanya. Asas-asas umum pemerintahan yang baik itu merupakan asas-asas hukum kebiasaan yang secara umum dapat diterima menurut rasa keadilan kita yang tidak dirumuskan secara tegas dalam peraturan-peraturan maupun yang berlaku dari yurisprudensi maupun literatur hukum. Karena itu asas-asas tersebut harus diperlihatkan pada setiap perbuatan hukum administratif yang dilakukan oleh penyelenggara negara.

Dengan demikian dapat diartikan bahwa pengelolaan pemerintahan yang baik adalah proses pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan yang dijalankan secara teratur dan tertib sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya dan dikelola secara transparansi atau terbuka, profesional, efisien, efektif, proporsional, dan bertanggung jawab.

### Pengawasan DPRD Terhadap Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Pada umumnya pemakaian pengertian pengawasan lebih sering dipergunakan dalam hubungannya dengan manajemen, oleh karena itu secara terminologis, istilah pengawasan disebut juga dengan istilah controlling, evaluating, appraising, correeting maupun control<sup>18</sup>. Pengawasan merupakan fungsi terakhir dari seorang pemimpin setelah melaksanakan fungsi-fungsi yang lain (perencanaan, pengorganisasian, dan pengendalian) Yang dimaksud dengan pengawasan menurut George R Terry adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan

---

17 Yasminingrum, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, FH Untag Semarang, 2010, hal 56-57.

18 Muh. Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*. UII Press, Yogyakarta, 2006, hal, 90.

rencana semula<sup>19</sup>.

Untuk mendapatkan suatu sistem pengawasan yang efektif, maka perlu dipenuhi dua prinsip pengawasan yaitu; pertama, adalah adanya rencana tertentu dan adanya pemberian instruksi-instruksi; kedua, pemberian wewenang yang jelas kepada bawahan. Prinsip kokok pertama merupakan satu keharusan, karena rencana itu merupakan standar, alat ukur dari pekerjaan yang dilaksanakan oleh bawahan. Rencana menjadi petunjuk apakah suatu pelaksanaan pekerjaan berhasil atau tidak. Prinsip pokok kedua wewenang merupakan suatu keharusan agar pelaksanaan pengawasan itu benar-benar dapat dilaksanakan secara efektif. Wewenang dan instruksi yang jelas harus dapat diberikan kepada bawahan karena berdasarkan itulah dapat diketahui apakah bawahan sudah menjalankan tugas-tugasnya dengan baik atau tidak.

Ditinjau dari hubungan Pusat dan Daerah, pengawasan merupakan “pengikat” kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan (unitary):” .. *if local autonomy is not produce a state of affairs bordering on anarchy, it must subordinated to national interest by means devised to keep its actions within bounds*”.<sup>20</sup>

Apabila “pengikat” tersebut ditarik begitu kencang, nafas kebebasan desentralisasi akan berkurang bahkan mungkin terputus. Apabila hal itu terjadi, pengawasan bukan lagi merupakan satu sisi

dari desentralisasi tetapi menjadi “pembelenggu” desentralisasi. Untuk itu, pengawasan harus disertai pembatasan-pembatasan. Pembatasan-pembatasan tersebut akan mencakup pembatasan macam atau bentuk pengawasan, yang sekaligus mengandung pembatasan tatacara menyelenggarakan pengawasan, dan pejabat atau badan yang berwenang melakukan pengawasan<sup>21</sup>.

Pengawasan selalu diperlukan bagi seluruh tindakan aparat pemerintah pusat maupun daerah. Tujuan utamanya adalah untuk menghindari terjadinya perbuatan yang merugikan kepentingan umum, atau setidak-tidaknya untuk menekan seminimal mungkin hal itu terjadi.

George R. Terry mendefinisikan istilah pengawasan adalah “*Control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed to ensure result in keeping with the plan.*” (Pengawasan adalah penentuan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, me mastikan hasil yang sesuai dengan rencana).<sup>22</sup> Menurut Muchsan pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya ( dalam hal ini berujud suatu rencana/plan).<sup>23</sup> Sedangkan Bagir Manan memandang kontrol sebagai “sebuah fungsi dan sekaligus hak, sehingga lazim disebut fungsi kontrol, atau hak kontrol. Kontrol

---

19 M. Manullang., *Dasar-Dasar Manajemen*, Ghalia Indonesia, Medan, 1988, hal, 173.

20 Sir William O, Hart – J.F. Garner, , *Introduction To The Law of The Local Government and Administration*, Butterworths, London, hlm, 297. Dikutip kembali oleh Bagir Manan, 1995, dalam, *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1973, hal, 181

21 Ni'matul Huda., *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Ke II, Nusa Media, Bandung, 2010, hal 22.

22 George R. Terry., *Asas-asas Manajemen*, diterjemahkan oleh Winardi, Alumni, Bandung, dan dikutip oleh Ni'matul Huda, Ibit, 1986, hal 22.

23 Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hal, 37

mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan bertalian dengan pembatasan dan pengendalian bertalian dengan arahan (*directive*).<sup>24</sup>

Robert J. Mockler memberikan pengertian, bahwa pengawasan adalah suatu usaha sistemik untuk menetapkan standar pelaksanaan dengan tujuan-tujuan perencanaan, merancang sistem informasi maupun umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan, serta mengambil tindakan koreksi yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya yang dipergunakan dengan cara paling efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan<sup>25</sup>.

Apabila dihubungkan dengan pengawasan terhadap pemerintah, terlihat bahwa pengertian umum pengawasan masih tetap relevan, alasannya: Pertama, pada umumnya sasaran pengawasan terhadap pemerintah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik pula dan tetap dalam batas kekuasaannya; Kedua, tolok ukurnya adalah hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam bentuk hukum material maupun hukum formal (*rechtmatigheid*), serta manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat (*doelmatigheid*); Ketiga, adanya pencocokan antara perbuatan dan tolok ukur yang telah ditetapkan; Keempat, jika terdapat tanda-tanda akan terjadi penyimpangan terhadap tolok ukur tersebut

dilakukan pencegahan; Kelima, apabila ada pencocokan menunjukkan telah terjadi penyimpangan dari tolok ukur, kemudian diadakan koreksi melalui tindakan pembatalan, pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan pelaku kekeliruan itu<sup>26</sup>.

Pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak. Dengan demikian, maka dapat dikatakan bahwa pemahaman pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*. Sedangkan tujuan pengawasan hanyalah terbatas pada bagaimana mencocokkan kegiatan yang dilaksanakan dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (perencanaan).

Muchsan berpendapat bahwa pengertian pengawasan dan pengendalian secara teoritis dapat dipisahkan namun dalam kenyataan sangat erat satu sama lain. Hal itu terbukti dari dibentuknya Team Koordinasi Pengendalian dan Pengawasan Pembangunan di Daerah berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 20 Tahun 1981 tentang Pengawasan dan pengendalian Pembangunan. Team tersebut dipimpin oleh Ketua Bappeda setempat dengan Wakil Ketua Kepala Inspektorat Wilayah Propinsi, yang berfungsi untuk melakukan pengawasan dan penerahan serta tindakan korektif tentang pelaksanaan kegiatan pembangunan di daerah<sup>27</sup>.

Unsur-unsur pengawasan terdiri dari:

- a. Adanya kewenangan yang jelas dimiliki aparat pengawasan.
- b. Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksana

---

24 Bagir Manan, *Peningkatan Fungsi Kontrol Masyarakat Terhadap Lembaga Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif*, Makalah pada Forum Orientasi dan Tatap Muka Tingkat NASIONAL kKASGORO, Cipanas-Cianjur, 26 Juli 2000, hlm, 1-2.

25 Robert J. Mockler, *The Management Control Process*, dalam T. Hani Handoko, Manajemen, BPFE, Yogyakarta, 1991, hal, 360.

---

26 Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hal, 90-91.

27 Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Pratun di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hal.38, 39.

an suatu tugas yang akan diawasi.

c. Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokkan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolak ukurnya. Tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut secara administratif maupun secara yuridis.

Secara skematis, pengawasan dapat dibedakan dalam dua jenis: *Pertama*, pengawasan administratif yang berbentuk pengawasan melekat dan pengawasan fungsional. Pengawasan oleh kekuatan kehakiman, baik secara keperdataan maupun secara administratif. *Kedua*, pengawasan melekat diatur Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pengawasan Melekat. Pengawasan melekat dalam Instruksi Presiden tersebut disamakan pengertiannya dengan pengawasan oleh atasan langsung. Namun Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983, tidak memberikan definisi mengenai keduanya.

Pada umumnya dapat dikatakan, bahwa pengawasan terhadap segala kegiatan pemerintah daerah termasuk Keputusan Kepala Daerah dan Peraturan Daerah, merupakan suatu akibat mutlak dari adanya negara kesatuan. Di dalam negara kesatuan kita tidak mengenal bagian yang lepas dari atau sejajar dengan negara, tidak pula mungkin ada negara di dalam negara<sup>28</sup>.

Bahkan dapat dikatakan, tidak ada pemerintahan berotonomi tanpa pengawasan, padahal antara pengawasan dengan desentralisasi akan memungkinkan timbulnya *spanning*<sup>29</sup>.

Menurut Bagir Manan, untuk menjaga agar kaidah-kaidah konstitusi

---

28 Irawan Soejito, *Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1983, hl. 9.

yang termuat dalam Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan konstitusional lainnya tidak dilanggar atau disimpangi (baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun dalam bentuk tindakan-tindakan pemerintah lainnya), perlu ada badan serta tata cara mengawasinya. Dalam literatur yang ada terdapat tiga kategori besar pengujian peraturan perundang-undangan (dan perbuatan administrasi negara), yaitu: (1) Pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*), (2) Pengujian oleh badan yang sifatnya politik (*political review*), dan (3) Pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara (*administrative review*)<sup>30</sup>.

Guna memperoleh suatu pengawasan yang efektif, maka perlu dipenuhi dua prinsip pengawasan yaitu; pertama, adalah adanya rencana tertentu dan adanya pemberian instruksi-instruksi; kedua, pemberian wewenang yang jelas kepada bawahan. Prinsip kokok pertama merupakan satu keharusan, karena rencana itu merupakan standar, alat ukur dari pekerjaan yang dilaksanakan oleh bawahan.

Pengawasan selalu diperlukan bagi seluruh tindakan aparat pemerintah pusat maupun daerah. Tujuan utamanya adalah untuk menghindari terjadinya perbuatan yang merugikan kepentingan umum, atau setidaknya-tidaknya untuk menekan semaksimal mungkin hal itu terjadi. Dalam hal ini pengawasan oleh George.R.Terry dititikberatkan pada tindakan evaluasi serta koreksi terhadap hasil yang telah dicapai, dengan maksud agar hasil tersebut sesuai dengan rencana. Tindakan pengawasan tidak dilakukan terhadap suatu proses

29 Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNSIKA, Karawang, 1993, hal. 3.

30 Bagir Manan, *Empat Tulisan tentang Hukum*, Program Pascasarjana BKU Hukum Ketatanegaraan, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1995, hal 3. Dikutip kembali oleh Ni'matul Huda dalam *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, hal. 73.

kegiatan yang sedang berjalan, akan tetapi justru pada akhir suatu kegiatan, yakni setelah kegiatan menghasilkan sesuatu.<sup>31</sup> Pengawasan pada hakikatnya suatu tindakan menilai / menguji apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Dengan adanya pengawasan akan dapat ditemukan kesalahan-kesalahan yang akhirnya akan diupayakan perbaikannya, yang paling penting jangan sampai kesalahan terulang kembali. Newman berpendapat bahwa “*control is assurance that the performance conform to plan*”.<sup>32</sup> Titik berat pengawasan menurut Newman terletak pada usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai dengan rencana. Pengawasan dilakukan selama proses suatu kegiatan sedang berjalan dan bukan setelah berakhirnya proses tersebut.

Sedangkan Sondang P.Siagian berpendapat bahwa pada dasarnya pengawasan berarti pengamatan dan pengukuran pelaksanaan suatu pekerjaan dan hasil yang dicapai dibandingkan dengan sasaran dan standar yang telah ditetapkan sebelumnya.<sup>33</sup>

Dapat disimpulkan bahwa pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.

Dalam konteks pengawasan DPRD terhadap penyelenggaraan Pemerintah Daerah, pengawasan tersebut dilakukan oleh lembaga Negara yang berada diluar lembaga eksekutif. Pengawasan fungsional ekstern selain dilakukan DPRD juga di laksanakan Badan Pemeriksa Keuangan.

Paradigma lama, DPRD melaksanakan fungsi selaku bagian dari aparatur Pemerintah Daerah (Undang-Undang

31 Sedarmayanti,, *Good Governance Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2003, hal.38.

32 Sedarmayanti, Ibid, hal. 39.

33 Sondang P.Siagian, , *Proses Pengelolaan Pembangunan Nasional*, PT. Gunung Agung, Jakarta, 1994, hal.227.

Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah). Kini berdasar paradigma baru, walaupun sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 4 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, DPRD juga berfungsi sebagai badan legeslatif daerah. DPRD tidak lagi merupakan bagian dari Pemerintah Daerah (Badan Eksekutif Daerah). Badan Eksekutif Daerah terdiri dari Kepala Daerah berserta perangkat daerah lainnya (Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah). Atas dasar fungsi baru dari DPRD tersebut, DPRD menjalankan fungsi regulasi, anggaran, dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam pelaksanaan tugas dan tanggung jawabnya.

Namun hal-hal tersebut di atas, masih terbatas pada ketentuan-ketentuan normatif yang bersifat abstrak (*das sollen*). Realitanya (*das sein*) penyelenggaraan fungsi itu perlu diperjuangkan dan dikembangkan secara terus menerus. Untuk itulah dibutuhkan pemberdayaan DPRD. Dalam konteks pengawasan DPRD terhadap penyelenggaraan Pemerintah Daerah, di dalam pasal 27 ayat 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa kepala daerah mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat. sedangkan di dalam pasal 43 Peraturan Pemerintah RI Nomor 79 Tahun 2007 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan fungsinya dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan urusan Pemerintahan Daerah di dalam wilayah

kerjanya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan di dalam UU. No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, di Bagian Ketiga Tugas dan Wewenang DPRD Kabupaten / Kota, pasal 344 ayat 1 c menyatakan bahwa melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten / kota.

Dasar hukum inilah yang memberikan dorongan penguatan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk melakukan tugas dan fungsi pengawasan secara rutin dan kontinyu atas pelaksanaan jalannya pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh kepala daerah beserta seluruh perangkat daerah (SKPD) sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing.

Pengawasan pelaksanaan peraturan daerah, dan peraturan perundang-undang lainnya, dan keputusan-keputusan yang bukan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang diwarnai DPRD sepanjang mengenai dan atau yang harus dilaksanakan Pemerintah Daerah, yaitu yang berkenaan dengan otonomi atau tugas pembantuan. Peraturan perundang-undangan di bidang penegak hukum, pertahanan keamanan dan lain-lain, yang tidak ada hubungannya dengan fungsi-fungsi Pemerintahan Daerah. Pengawasan DPRD termasuk keputusan yang bersifat umum di luar peraturan perundang-undangan, seperti peraturan kebijakan (*beleidsnegel*), perencanaan (*plannen*), atau keputusan yang disebut *concreetnorm* tetapi bukan *beschikking*. Pengawasan terhadap penetapan dan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) ini berhubungan dengan hak budget DPRD. Hak budget merupakan hak untuk menetapkan untuk menetapkan APBD. Hak tersebut tidak sekedar hak menetapkan melainkan termasuk hak menolak dan hak mengawasi pelaksanaan anggaran.

Pada dasarnya hak budget adalah

hak pengawasan pada waktu menetapkan dan pada saat melaksanakan anggaran. Hak budget merupakan hak deritatif, bukan hak asli, karenanya DPRD tidak memiliki hak inisiatif untuk penyusunan rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Hak inisiatif ditangan Pemerintah Daerah. Hak budget DPRD timbul untuk mencegah pengenaan pungutan terhadap rakyat dan penggunaan anggaran tanpa persetujuan rakyat. Oleh karena dapat menyebabkan penyalahgunaan anggaran yang tidak berkaitan dengan kepentingan rakyat.

Kultur dan orientasi penyelenggaraan pemerintahan yang dibangun secara demokratis menurut dasar-dasar demokrasi yang sehat, yang ditandai oleh budaya pemerintahan yang non sentralistik dengan memberikan kesempatan kepada daerah untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sikap sebagai pamong daripada pangreh, menghindari KKN, sangat diperlukan bagi pelaksanaan fungsi DPRD.

## KESIMPULAN

Pemerintahan yang baik (*Good government*) adalah pemerintahan yang di jalankan berdasarkan pada norma atau peraturan perundang-undangan yang mengaturnya secara konsisten dan bertanggung jawab dalam rangka mencapai tujuan negara yang dilandasi prinsip transparan, akuntabel, bersih, jujur dan amanah.

Untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang baik, maka fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di dalam melakukan pengawasan atas pelaksanaan urusan Pemerintahan Daerah adalah sangat penting. Pengawasan DPRD ini termasuk keputusan yang bersifat umum di luar peraturan perundang-undangan, seperti peraturan kebijakan (*beleidsnegel*), perencanaan (*plannen*), atau keputusan yang disebut *concreetnorm* tetapi bukan *beschikking*.

Pemahaman pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*. Sedangkan tujuan pengawasan hanyalah terbatas pada bagaimana mencocokkan kegiatan yang dilaksanakan dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (perencanaan). Dalam pengertian tersebut, pengawasan tidak terkandung kegiatan korektif ataupun pengarahan.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan fungsinya dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan urusan Pemerintahan Daerah di dalam wilayah kerjanya sesuai dengan peraturan perundang - undangan. Pengawasan DPRD termasuk keputusan yang bersifat umum di luar peraturan perundang-undangan, seperti peraturan kebijakan (*beleidsnegel*), perencanaan (*plannen*), atau keputusan yang disebut *concreetnorm* tetapi bukan *beschikking*.

Dasar inilah yang memberikan dorongan penguatan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk melakukan tugas dan fungsi pengawasan secara rutin dan kontinyu atas pelaksanaan jalannya pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh kepala daerah beserta seluruh perangkat daerah (SKPD) sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing dalam rangka terciptanya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik.

## SARAN

Untuk meningkatkan kinerja Dewan perwakilan Rakyat Daerah khususnya dalam melaksanakan salah satu fungsinya dibidang pengawasan terhadap jalannya pemerintah daerah, maka kualitas dan integritasnya perlu ditingkatkan melalui pendidikan khusus dan pelatihan, sehingga setiap anggota DPRD faham dan menguasai betul tentang tatacara pengawasan yang harus dilakukan dalam kerangka terwujudnya pemerintahan daerah yang baik.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Sukarya, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fiqih Siyarah*, Sinar Grafika, Jakarta. 2012.
- Agus Sutiono dan Ambar TS, *Sumber Daya Manusia (SDM) Aparatur Pemerintah Dalam Birokrasi Publik di Indonesia, Dalam Memahami Good Governance Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*, Editor, Teguh Sulistiyani, Gava Media, Yogyakarta. 2011.
- Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNSIKA, Karawang. 1993.
- Bagir Manan *Peningkatan Fungsi Kontrol Masyarakat Terhadap Lembaga Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif*, Makalah pada Forum Orientasi dan Tatap Muka Tingkat NASIONAL kKASGORO, Cipanas-Cianjur. 2000.
- Bagir Manan, *Empat Tulisan tentang Hukum*, Program Pascasarjana BKU Hukum Ketatanegaraan, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1995.
- George R. Terry, *Asas-asas Manajemen*, diterjemahkan oleh Winardi, Alumni, Bandung, dan dikutip oleh Ni'matul Huda. 1986.
- Hanif Nurcholis, *Teori Dan Praktek Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, PT. Grasindo, Jakarta. 2005.
- Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung. 2004.
- Irawan Soejito, *Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Bina Aksara. 1983,
- Joko Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, Sistem, dan Prolema Penerapan Di*

- Indonesia, Pustaka Pelajar, Yogyakarta. 2005,
- J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Sinar Grafika. Jakarta. 2009.
- Marsono, *Kepala Daerah Pilihan Rakyat*, CV. Eka Jaya, Jakarta. 2005.
- Sistem Pengawasan Terhadap Pembuatan Aparat Pemerintah Dan Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta. 1992.
- Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Pembuatan Aparat Pemerintah Dan Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta. 2000.
- Mc. Andrews, Colin, *Central Government and Local Development in Indonesia*, Exford University, Press, New York. 1986.
- Muh. Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*. UII Press, Yogyakarta. 2006.
- M. Manullang, *Dasar-Dasar Manajemen*, Ghalia Indonesia, Medan. 1988.
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Ke II, Nusa Media, Bandung. 2010.
- Paulus Efendi Lotulung, *Tata Pemerintahan Yang Baik ( Good Governance ) Dalam Korelasinya Dengan Hukum Administrasi Dalam Buku Administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta. 2010.
- Philipus M Hadjon, dkk, 2002, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia ( Introduction to the Indonesia Administrative Law )*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta. 2002.
- Robert J. Mockler, *The Management Control Process*, dalam T. Hani Handoko, Manajemen, BPFE, Yogyakarta. 1991.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2011.
- Riswanda Imawan, *Desentralisasi, Demokratisasi, dan Pembentukan Good Governance, Dalam Desentralisasi & Otonomi Daerah, Desentralisasi Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Editor, Syamsuddin Haris, LIPI Press, Jakarta. 2007.
- Sedarmayanti, *Good Governant Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung. 2003.
- Sondang P. Siagian, *Proses Pengelolaan Pembangunan Nasional*, PT. Gunung Agung, Jakarta. 1994,
- Syaukani, HR dkk, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar Offset. Yogyakarta. 2004.
- Yasminingrum, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, FH Untag Semarang, 2010.
- Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang RI Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
- Undang-Undang RI Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari KKN.
- Peraturan Pemerintah RI nomor 79 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
- [http://en.wikipedia.org/wiki/Good\\_government](http://en.wikipedia.org/wiki/Good_government) diakses pada tanggal 15 Desember 2012