

BAB I

PENDAHULUAN

1. 1 LATAR BELAKANG

Agar tercapainya penyelenggaraan pemerintahan yang dikatakan baik atau disebut dengan *Good Governance* setidaknya, pemerintah memiliki beberapa syarat yang harus dipenuhi, salah satunya adalah sistem manajemen pemerintahan yang baik. Standar yang harus dipenuhi agar dapat dikatakan baik dimulai dari adanya proses perencanaan, proses pengorganisasian, penyusunan program kebijakan, pengarahan serta proses pengawasan pelaksanaan program kebijakan. Pengawasan merupakan elemen dari proses manajemen yang menentukan apakah ada kemajuan dalam capaian target atau tujuan sesuai agenda yang telah direncanakan dan disepakati. Proses pengawasan diharapkan dapat menjawab pertanyaan apakah suatu kegiatan atau tindakan yang dilakukan oleh aktor sudah sesuai dengan target dan tujuan. Sedangkan menurut Indartono, pengawasan ialah sebuah penemuan, penerapan langkah serta peralatan yang dibutuhkan untuk menjamin bahwa agenda dari rencana yang telah disepakati.¹ Fungsi dari adanya proses pengawasan ini meliputi:

- (1) Terciptanya standar yang telah disepakati dari sebuah pelaksanaan kebijakan,
- (2) Terdapat determinasi dari ukuran pelaksanaan,
- (3) Terdapat penilaian dari pelaksanaan kebijakan dan perbandingan menggunakan standar tertentu, dan
- (4) Pengambilan keputusan atau tindakan koreksi apabila terdapat indikasi terjadinya penyimpangan.

Menurut Byrne (1981), tujuan pokok dari keberadaan pemerintahan daerah dalam masyarakat saat ini adalah untuk membantu dan mengurangi beban pemerintahan pusat dalam melayani kepentingan serta kebutuhan dari masyarakat itu sendiri, hal ini dikarenakan tugas-tugas dari pemerintah pusat sangat kompleks sehingga kurang efisien apabila ditangani sendiri.² Penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah pelaksanaan urusan pemerintahan daerah oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas

¹ Indartono, Setyabudi. "*Pengantar Manajemen: Character Inside*." Yogyakarta: Yukaprint (2012).

² Pemerintah Prov. Jawa Tengah, *Modul Hubungan Kerja DPRD Dan Pemerintah Daerah*, Semarang, 2019, hlm. 9.

pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.³

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat guna menampung dan menyalurkan aspirasi mereka dalam ranah pembuatan program peraturan dan kebijakan pemerintah daerah. DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.⁴ Hubungan kerja antara DPRD dengan Pemerintah Daerah merupakan hubungan kerja yang berkedudukan sejajar dan bersifat kemitraan.⁵ Kedudukan dan posisi yang sejajar tersebut memiliki makna bahwa antara pemerintah daerah dengan DPRD tidak saling membawahi satu dengan yang lainnya. Hal ini terlihat dalam pembuatan kebijakan seperti peraturan daerah, dimana antara Kepala Daerah dengan DPRD melaksanakan tugas, wewenang dan fungsinya masing-masing sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga dua lembaga tersebut dapat menjalin suatu bentuk hubungan kerja yang bersifat saling mendukung satu dengan yang lain. DPRD sebagai lembaga legislatif memiliki beberapa fungsi, yakni fungsi Legislasi yang meliputi pembentukan peraturan daerah kabupaten/kota, penganggaran yang meliputi pendapatan dan pengeluaran daerah, serta Pengawasan yang meliputi pelaksanaan kebijakan. Pengawasan yang dilakukan DPRD itu terbatas, misal pada kebijakan kepala daerah, pencapaian target dan tujuan dari adanya kebijakan, namun tidak termasuk pada teknis operasional dari pelaksanaan kebijakan yang ada, hal ini dikarenakan DPRD merupakan lembaga politik. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, cakupan pengawasan DPRD meliputi pelaksanaan dari peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, pelaksanaan program sesuai peraturan perundang-undangan terkait dengan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan daerah, dan yang terakhir pelaksanaan tindak lanjut dari hasil pemeriksaan laporan keuangan yang disusun oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia.⁶ Penjabaran dari peran dan fungsi dari DPRD tersebut, seharusnya memiliki mekanisme atau tata cara yang jelas, sehingga dapat dijadikan sebagai acuan dalam menjalankan pengawasan terhadap kebijakan

³ Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁴ Ibid. Hlm 3

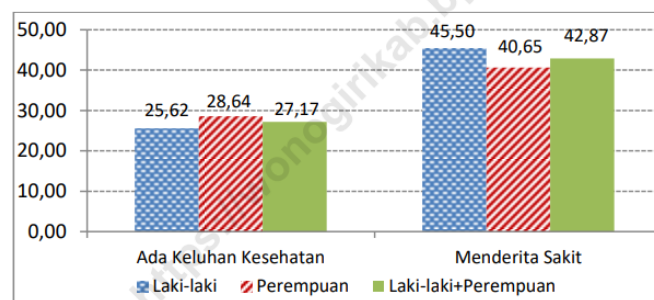
⁵ Ibid. Hlm 114

⁶ Pasal 153 (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

pemerintah daerah utamanya kebijakan yang diambil atau dipilih dan ditetapkan oleh kepala daerah.

Peran DPRD terkait dengan pengawasan dapat dilakukan dengan berbagai cara, salah satunya melalui penggunaan hak – hak yang dimiliki oleh DPRD. Seperti hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat, selain itu dapat dilakukan dalam forum-forum kelembagaan, seperti forum reses dimana pada saat reses para anggota DPRD turun ke konstituen dan menyerap aspirasi dari masyarakat tersebut, sehingga ketika ada aduan atau laporan dan kritik dapat segera ditindaklanjuti bersama dengan pemerintah daerah. Selain melalui forum – forum yang telah disediakan, pengawasan yang dilakukan oleh DPRD juga harus didasarkan pada rencana anggaran daerah yang telah disepakati dan ditetapkan oleh pemerintah daerah bersama dengan DPRD. Fungsi pengawasan adalah fungsi yang memiliki maksud agar terdapat *check and balance* dalam pelaksanaan suatu kebijakan, sehingga tujuan yang telah direncanakan pemerintah mampu tercapai sesuai dengan tolok ukur rencana, selain itu pengawasan ini juga dimaksudkan untuk mencapai efektif dan efisien dalam pelaksanaan roda pemerintahan daerah.

Gambar 1 Presentase Penduduk yang Mengalami Keluhan Kesehatan dan Menderita Sakit dalam Satu Bulan Terakhir menurut Jenis Kelamin Kabupaten Wonogiri Tahun 2017



Sumber : Susenas 2017

Sesuai dengan RPJMD Kabupaten Wonogiri, isu strategis berkaitan dengan kesehatan meliputi adanya keterbatasan sumberdaya kesehatan, belum optimalnya pelayanan kesehatan

daerah, masih terdapat ancaman dari penyakit menular (*communicable diseases*) maupun penyakit tidak menular (*non-communicable diseases*).⁷ Hal ini kemudian menjadi salah satu permasalahan yang harus segera diatasi atau ditangani oleh pemerintah daerah, sehingga Pemerintah Daerah Kabupaten Wonogiri pada periode 2015-2020 menjadikan peningkatan pelayanan kesehatan sebagai salah satu dari Panca Program dalam Program Pembangunan Berkelanjutan yang telah diagendakan. Program ini dinamakan SEHAT WARGANE yang terdiri dari beberapa kegiatan :

1. Peningkatan pelayanan kesehatan
2. Layanan kesehatan gratis
3. Pembangunan infrastruktur kesehatan
4. Dan operasi gondok gratis

Dalam upayanya, pemerintah menyediakan dana yang cukup besar guna meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan di Kabupaten Wonogiri hal ini dibuktikan dengan alokasi dana sebesar Rp 178.775.284.992,- yang diperuntukan untuk 23 program dan 239 program urusan kesehatan.⁸ Upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah guna mendukung agenda tersebut adalah dengan mengeluarkan peraturan baru yaitu tentang kebijakan pembebasan penarikan retribusi kesehatan untuk masyarakat Kabupaten Wonogiri di Puskesmas setempat, aturan ini diperuntukan bagi masyarakat yang belum ter-cover atau belum memiliki jaminan kesehatan. Aturan atau kebijakan tersebut dibuat dengan maksud agar masyarakat Kabupaten Wonogiri dapat mengakses perawatan medis di tingkat pertama yaitu tingkat kecamatan yang layak walaupun tidak memiliki jaminan kesehatan seperti Kartu Indonesia Sehat (KIS)/ BPJS/ JAMKESMAS/ JAMKESDA, hal ini sesuai dengan visi dan misi daerah Wonogiri yang tercantum dalam rencana pembangunan daerah Kabupaten Wonogiri.

Peraturan ini menarik peneliti untuk meneliti Fungsi Pengawasan DPRD Kabupaten Wonogiri terkait dengan Pelaksanaan Peraturan Bupati Kabupaten Wonogiri Nomor 49 Tahun 2018 tentang Pembebasan Tarif Retribusi Pelayanan Kesehatan Di Pusat Kesehatan Masyarakat Bagi Penduduk Kabupaten Wonogiri Yang Tidak Memiliki Jaminan Kesehatan. di Kabupaten Wonogiri, hal ini dikarenakan DPRD harus dapat mengakomodasi kepentingan rakyat dalam pemerintahan, selain itu penelitian terkait “Pengawasan Politik DPRD Terhadap Kinerja Bupati Wonogiri : (Studi Kasus Pelaksanaan Peraturan Bupati Kabupaten Wonogiri Nomor 49 Tahun

⁷ BAB IV RPJMD Kabupaten Wonogiri 2016-2021, hlm. IV,10

⁸ Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Kepala Daerah Kabupaten Wonogiri, 2017. Hlm 102

2018 Tentang Pembebasan Tarif Retribusi Pelayanan Kesehatan Di Pusat Kesehatan Masyarakat Bagi Penduduk Kabupaten Wonogiri Yang Tidak Memiliki Jaminan Kesehatan)” belum banyak referensi yang meneliti sehingga membuat peneliti melakukan penelitian terkait hal tersebut.

1. 2 RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan penjabaran mengenai permasalahan yang menjadi latar belakang diatas, peneliti dapat menyusun rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana proses pengawasan DPRD Kabupaten Wonogiri terhadap pelaksanaan Peraturan Bupati Kabupaten Wonogiri Nomor 49 Tahun 2018 tentang Pembebasan Tarif Retribusi Pelayanan Kesehatan Di Pusat Kesehatan Masyarakat Bagi Penduduk Kabupaten Wonogiri Yang Tidak Memiliki Jaminan Kesehatan?
2. Bagaimana dampak atau hasil pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan Peraturan Bupati Kabupaten Wonogiri Nomor 49 Tahun 2018 tentang Pembebasan Tarif Retribusi Pelayanan Kesehatan Di Pusat Kesehatan Masyarakat Bagi Penduduk Kabupaten Wonogiri Yang Tidak Memiliki Jaminan Kesehatan?

1. 3 TUJUAN PENELITIAN

Tujuan dari penelitian yang ingin dicapai oleh penulis adalah sebagai berikut: dapat menjelaskan dan mendeskripsikan fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Wonogiri terkait dengan pelaksanaan Peraturan Bupati Kabupaten Wonogiri Nomor 49 Tahun 2018 tentang Pembebasan Tarif Retribusi Pelayanan Kesehatan Di Pusat Kesehatan Masyarakat Bagi Penduduk Kabupaten Wonogiri Yang Tidak Memiliki Jaminan Kesehatan. Selain itu juga menjelaskan dampak dari adanya peningkatan pelayanan kesehatan dengan dikeluarkannya peraturan terkait pembebasan retribusi di puskesmas bagi masyarakat Kabupaten Wonogiri.

1. 4 MANFAAT PENELITIAN

Berdasarkan tujuan dari diadakannya penelitian ini, maka peneliti berharap bahwa penelitian ini memiliki manfaat secara :

1. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangsih yang diharapkan memiliki kontribusi dalam memperluas wawasan dan pengetahuan, khususnya dalam menjelaskan

dan mendeskripsikan fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Wonogiri terkait dengan Pelaksanaan Peraturan Bupati Kabupaten Wonogiri No. 49 Tahun 2018 tentang Pembebasan Tarif Retribusi Pelayanan Kesehatan Di Pusat Kesehatan Masyarakat Bagi Penduduk Kabupaten Wonogiri Yang Tidak Memiliki Jaminan Kesehatan. Di Kabupaten Wonogiri.

2. Secara Praktis

a. Bagi Peneliti

Dari sudut peneliti, penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk mempertajam pengetahuan dan wawasan belajar bagi mereka dengan terjun langsung ke lapangan, sehingga peneliti mendapatkan pengalaman yang mempermudah kemampuan meneliti.

b. Bagi Pemerintah

Dari sudut pemerintah, diharapkan penelitian ini mampu menjadi acuan rekomendasi dan pertimbangan untuk Pemerintah Kabupaten Wonogiri dalam peningkatan fungsi DPRD utamanya dalam hal pengawasan pelaksanaan kebijakan.

c. Bagi Masyarakat

Dari sudut masyarakat, diharapkan penelitian ini dapat digunakan untuk membantu masyarakat memahami bahwa DPRD Kabupaten Wonogiri memiliki peran dan fungsi pengawasan yang bersifat *democratical-political* atau kepentingan publik sebagai pedoman dan tolok ukur pengawasan.

1.5 PENELITIAN TERDAHULU

Penelitian terdahulu adalah penelitian yang dipilih pelaku penelitian untuk dijadikan acuan secara generik menggunakan tujuan sebagai pembanding antara penelitian yang akan dilakukan menggunakan beberapa penelitian yang telah dilaksanakan pihak lain. Masih ada beberapa hal sebagai titik berat dalam penelitian terdahulu, seperti: konsep penelitian yg digunakan, pendekatan & metode penelitian yang digunakan, hasil dari penelitian dan kaitannya penelitian terdahulu menggunakan penelitian yang dilakukan. Berikut adalah penelitian terdahulu yang digunakan oleh peneliti sebagai acuan :

Tabel 1.1 Penelitian Terdahulu

No.	Judul	Penulis / Instansi	Temuan	Tahun
1	“Model Pengawasan DPRD Terhadap Pemerintah Daerah Di Kabupaten Sinjai”	Juharni dan Umar (Fisipol Universitas Bosowa Makassar dan STISIP Muhammadiyah Sinjai).	Belum maksimalnya model pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Sinjai dalam pelaksanaan pemerintahan daerah Kabupaten Sinjai.	2016
2	Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pelaksanaan APBD Dalam Bidang Kesehatan (Penelitian di DPRD Kab Tasikmalaya pada tahun Anggaran 2014)	Dede Yuda Wahyu Nurhuda (Program Studi D3 Analis Kesehatan STIKes Bakti Tunas Husada Tasikmalaya)	Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Tasikmalaya belum maksimal, salah satunya pada bidang kesehatan. Hal ini dikarenakan oleh tiga faktor yaitu : tidak terstrukturanya bentuk pengawasan	2014
			yang dilakukan, adanya dominasi lembaga eksekutif dalam kebijakan, dan adanya hambatan serta kendala teknis seperti kondisi geografis.	
No.	Judul	Penulis / Instansi	Temuan	Tahun

3	Tugas Dan Wewenang DPRD Dalam Pengawasan Pelaksanaan APBD Di Kabupaten Bekasi Jurnal Ilmiah	Abdurrahim Odeyani, Marthen Arie dan H.M. Djafar Saidi (Fakultas Hukum / Universitas Diponegoro Semarang)	Pelaksanaan pengawasan DPRD Kabupaten Bekasi disusun dalam berbagai bentuk, seperti dengar pendapat dan pembentukan panitia khusus. Pengawasan dilakukan pada beberapa hal yaitu implementasi kebijakan, program pembangunan dan pemerintahan, proyek atau kegiatan khusus pada kasus atau isu penting. Sedangkan yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan pengawasan itu sendiri berasal dari internal DPRD Kabupaten Bekasi yaitu latar belakang pendidikan.	2013

Persamaan penelitian tersebut dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah sama-sama menggunakan metode kualitatif dan informasi yang diperoleh melalui wawancara dan dokumentasi. Perbedaan dari penelitian tersebut dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti

adalah belum ditemukannya penelitian mengenai Pengawasan DPRD Kabupaten Wonogiri. Maka dari itu peneliti tertarik untuk meneliti mengenai Pengawasan DPRD di Kabupaten Wonogiri.

1. 6 TINJAUAN PUSTAKA

1.6.1 Teori Trias Politika

Suatu proses pemerintahan dalam sebuah negara tentunya memiliki begitu banyak tugas dan fungsi. Pada suatu sistem pemerintahan yang terpusat, pemerintah selaku penyelenggara pemerintahan memiliki kekuasaan yang absolut dalam beberapa hal secara bersamaan. Hal tersebut tentunya akan menjadi hambatan dalam terciptanya pemerintahan yang adil. Ini dikarenakan apabila suatu pemerintahan mempunyai kekuasaan yang absolut dalam beberapa hal, seperti pembuatan hukum dan sekaligus menjalankan pemerintahan hingga memutus suatu perkara maka akan semakin besar peluang yang dimiliki pemerintahan untuk bertindak sewenang-wenang dan semakin besar peluang terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dalam pemerintahan. Tentunya ini menjadi permasalahan yang besar, karena penyalahgunaan kekuasaan akan berdampak pada terjadinya ketidakadilan dalam masyarakat. Untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang tersebut maka muncullah sebuah konsep pembagian dan pemisahan kekuasaan dalam pemerintahan.

Konsep pembagian kekuasaan pertama dikemukakan oleh James Harrington pada tahun 1656 dalam tulisannya yang berjudul *Oceana*. Konsep yang sama juga dikemukakan oleh filsuf Yunani bernama John Locke pada tahun 1690 dalam buku *Of Civil Government* yang merupakan bentuk kritik kepada pemerintahan Yunani saat itu. Dalam konsep tersebut, John Locke mengemukakan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan harus terdapat pembagian dan pemisahan kekuasaan agar terhindar dari kekuasaan yang absolut dan adanya penyalahgunaan kekuasaan. Menurutnya kekuasaan dibagi menjadi 3 jenis kekuasaan, yakni legislatif, eksekutif dan federatif. Selanjutnya Montesque dalam bukunya yang berjudul *Spirit of the Laws* juga mengemukakan tentang pemisahan kekuasaan antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang kemudian dikenal dengan istilah Trias Politika. Pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif ini berkaitan dengan hukum antar negara, sedangkan yudikatif berkaitan dengan hukum sipil.

Berdasarkan analisisnya pada pemerintahan Inggris, Montesque menganggap bahwa :

- 1) Jika kekuasaan legislatif dan eksekutif dipegang dan disatukan pada pihak atau lembaga yang sama, maka tidak ada kebebasan;
- 2) Jika kekuasaan kehakiman disatukan dengan kekuasaan legislatif dan eksekutif; maka tidak akan tercapai kebebasan, dan;
- 3) Apabila hanya ada satu pihak yang memegang kendali atas ketiga kekuasaan, yaitu kekuasaan untuk menetapkan peraturan atau hukum, kekuasaan untuk menjalankan putusan publik dan menjalankan kekuasaan untuk mengadili suatu perkara, maka itu merupakan hal yang menyedihkan.⁹

1.6.2 Trias Politika Di Indonesia

Konsep Trias Politika yang dikemukakan oleh Montesquieu inilah yang kemudian dijadikan acuan di Indonesia, dimana dalam penyelenggaraan pemerintahannya, kekuasaan pemerintah dibagi menjadi tiga bagian kekuasaan yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Penerapan konsep Montesquieu ini dibuktikan dengan adanya pemisahan kekuasaan dari lembaga eksekutif, lembaga legislatif dan lembaga yudikatif menjadi lembaga tersendiri. Dalam keberjalanannya tentu tidak serta-merta diikuti, namun terdapat beberapa modifikasi yang dilakukan agar sesuai dengan karakter sosial budaya Indonesia. Contoh dari penyesuaian yang dilakukan adalah dimana lembaga eksekutif dalam hal ini Presiden atau kepala daerah dapat mengusulkan rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat/ Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, hal ini tidak ada dalam konsep trias politika yang dikemukakan oleh Montesque.

Pembagian kekuasaan yang ada di Indonesia ini terjadi sebagai konsekuensi dari adanya sistem demokrasi. Menurut Jimly Assiddiqie, pemisahan kekuasaan memiliki dua sifat , yakni horizontal yang memiliki arti kekuasaan dipisahkan ke dalam beberapa fungsi yang tergambar pada lembaga negara yang sederajat dan seimbang. Sedangkan yang bersifat vertikal memiliki arti kekuasaan itu dibagi dari atas kebawah, dari lembaga pemegang kekuasaan kepada lembaga di bawahnya. ¹⁰ Berdasarkan

⁹ Montesquieu, 2007, *The Spirit of Laws, Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik*, diterjemahkan oleh M. Khoiril Anam, Bandung: Nusamedia

¹⁰ Jimly Assiddiqie, 2005, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII PRESS. Halaman 35

pernyataan tersebut kemudian Jimly Assiddiqie membagi 34 lembaga di Indonesia menjadi 3 lapis :

1) Lembaga Tinggi Negara yang meliputi :

Presiden/Wakil Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Badan Pemeriksaan Keuangan.

2) Lembaga Negara

Merupakan lembaga yang kewenangannya diatur dalam peraturan perundang-undangan Republik Indonesia. Lembaga negara meliputi : Komisi Yudisial, Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Republik Indonesia, dan Komnas HAM, Komisi Pemilihan Umum. Selain lembaga yang kewenangannya diatur oleh peraturan perundang-undangan RI, terdapat pula lembaga negara yang diatur oleh Keputusan Presiden, seperti Komnas Perlindungan Anak dan Perempuan.

3) Lembaga Daerah

Lembaga daerah adalah lembaga yang diatur dalam UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 pada bab IV tentang Pemerintah Daerah. Lembaga daerah ini meliputi : Pemerintah Daerah Provinsi, Gubernur, DPRD Provinsi, Pemerintahan Daerah Kabupaten, Bupati, DPRD Kabupaten, Pemerintahan Daerah Kota, Walikota, dan DPRD Kota¹¹

1.6.3 Teori Pengawasan

Adanya pencegahan dan pembatasan kekuasaan merupakan tujuan dasar konstitusi, hal ini dipilih agar tidak ada pihak yang bertindak sewenang-wenang atau tidak ada pemusatan kekuasaan. Dengan demikian pengawasan dapat dijadikan sebagai salah satu instrumen utama dalam mencapai tujuan ini.¹² Pengawasan bukanlah tujuan dari kegiatan pemerintahan, namun pengawasan adalah alat atau instrumen yang digunakan untuk menjamin tercapainya tujuan dari pelaksanaan suatu kebijakan.

¹¹ Ibid. Hlm 109

¹² Weber, Max.. " *Negara Hukum, Demokrasi dan Pemisahan Kekuasaan* (2019): 82

Menurut George R. Terry (1961) pengawasan adalah mendeterminasi apa yang telah dilaksanakan, mengevaluasi prestasi kerja, dan menetapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.¹³ Sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) pengawasan adalah penilikan dan penjagaan.¹⁴ Pengawasan dapat diartikan sebagai bentuk pengendalian pelaksanaan rencana yang sistematis guna mencapai tujuan dan target sesuai dengan rencana, atau dengan kata lain pengawasan adalah suatu alat yang digunakan untuk mencegah adanya penyimpangan-penyimpangan tertentu yang tidak sesuai dengan rencana. Pengawasan adalah suatu kegiatan yang tertata secara sistematis untuk membandingkan antara standar kinerja, rencana dan tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Pengawasan memiliki tujuan sebagai berikut ¹⁵:

1. Adanya jaminan akan ketetapan pelaksanaan agenda sesuai dengan rencana, kebijakan dan perintah;
2. Menata dan mengatur alur koordinasi kegiatan;
3. Menghindari adanya pemborosan dan penyimpangan;
4. Membina kepercayaan masyarakat pada kepemimpinan organisasi;
5. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat;
6. Mengetahui kelancaran dari suatu kegiatan;
7. Mengetahui pengalokasian anggaran yang telah ditetapkan dalam rencana awal terhadap sasarannya dan sesuai dengan yang perencanaan.

Dalam menjalankan pengawasan atau monitoring, terdapat 2 pokok prinsip yang harus ada, yaitu adanya rencana dan adanya instruksi serta wewenang terhadap bawahan. Prinsip yang pertama adalah standar pengukuran dari suatu pekerjaan, rencana merupakan alat ukur atau indikator yang digunakan untuk mengukur apakah kegiatan yang diselenggarakan berjalan dengan baik atau tidak.

Prinsip yang kedua adalah petunjuk yang diberikan kepada bawahan, memiliki wewenang harus dapat memberikan arahan yang jelas kepada bawahan sehingga dapat

¹³ BUSRO, Muhamamad. *Teori-teori manajemen sumber daya manusia*. Prenada Media, 2018, h. 143

¹⁴ Kamus Bahasa Indonesia, Kamus Pusat Bahasa, Jakarta:Pusat Bahasa, 2008, h. 108, 1826.

¹⁵ Firmansyah, M. Anang, and Budi W. Mahardhika. *Pengantar Manajemen*. Deepublish, 2018.

dilihat dan dinilai apakah bawahan tersebut telah melakukan arahan dengan baik atau tidak. Selain 2 prinsip pokok tersebut, ada beberapa prinsip lain, yaitu ¹⁶:

1. Dapat menggambarkan sifat dan keperluan dari kegiatan yang sedang diawasi;
2. Sesegera mungkin melaporkan apabila terindikasi adanya penyimpangan;
3. Luwes dan adaptif;
4. Dapat menggambarkan dari model organisasi;
5. Efektif, efisien, dan praktis;
6. Mudah dipahami;
7. Menjamin adanya upaya yang korektif.

1.6.4 Fungsi Pengawasan DPRD

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan salah satu lembaga yang menjadi unsur pada kegiatan penyelenggaraan pemerintahan baik di tingkat daerah maupun di tingkat pusat. DPRD memiliki 3 fungsi pokok, yaitu :

1. Pengawasan
2. Anggaran
3. Pembuatan Undang-undang atau legislasi

Fungsi pengawasan yang dimiliki DPRD merupakan fungsi yang dilakukan untuk mengawasi keberjalanan proses pemerintahan daerah atau pengawasan terhadap setiap tindakan yang dilakukan oleh lembaga eksekutif daerah dan pengawasan terhadap implementasi peraturan perundang-undangan seperti pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPRD hanya terbatas pada hal – hal tertentu sejalan dengan peraturan yang ada, seperti yang tertulis pada Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah utamanya pada pasal 153 ayat 1 telah menjelaskan terkait dengan pengawasan DPRD, dimana pengawasan yang dilakukan oleh DPRD dapat ini meliputi kegiatan implementasi dari peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, pelaksanaan program sesuai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah, dan pelaksanaan tindak lanjut atau respon dari pemerintah daerah terkait dengan

¹⁶ Firmansyah, M. Anang, and Budi W. Mahardhika. *Pengantar Manajemen*. Deepublish, 2018.

hasil pemeriksaan laporan keuangan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Fungsi pengawasan DPRD merupakan penilaian terhadap penyelenggaraan pemerintahan oleh lembaga eksekutif daerah.

Pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD tersebut terlihat melalui penggunaan hak yang melekat pada DPRD seperti :

- a. Hak Interpelasi, merupakan hak menggunakan usulan dari setidaknya (5) lima orang anggota DPRD kepada pimpinan DPRD untuk meminta keterangan kepada Bupati atau kepala daerah baik secara lisan maupun tertulis terkait dengan kekayaan Pemerintah Daerah yang penting dan cukup strategis serta memiliki dampak yang luas pada kehidupan masyarakat daerah.
- b. Hak Angket, merupakan hak dari sekurang-kurangnya (5) lima orang anggota DPRD menggunakan hak angket untuk mengadakan penyelidikan terkait dengan kebijakan Bupati yang penting dan cukup strategis serta memiliki dampak yang luas pada kehidupan masyarakat.
- c. Hak Menyatakan Pendapat, yaitu hak dari anggota DPRD untuk memberikan rekomendasi/menganjurkan, memberikan persetujuan, memberikan pertimbangan, dan memberikan pendapat kepada pemerintah daerah.¹⁷

Hak – hak tersebut kemudian diwujudkan dalam bentuk rapat, seperti kegiatan rapat kerja, rapat dengar pendapat atau *hearing*, dan reses. Reses merupakan salah satu cara yang dilakukan DPRD untuk menghimpun dan menampung aspirasi masyarakat. Reses ini dilakukan setiap beberapa bulan sekali dengan bentuk MUSREMBANG. Melalui Reses, DPRD dapat melihat apakah pelaksanaan program yang telah dilakukan pemerintah daerah sudah berjalan dengan baik atau tidak, dengan demikian DPRD selaku wakil rakyat dapat menjadi representatif rakyat dalam pemerintahan.

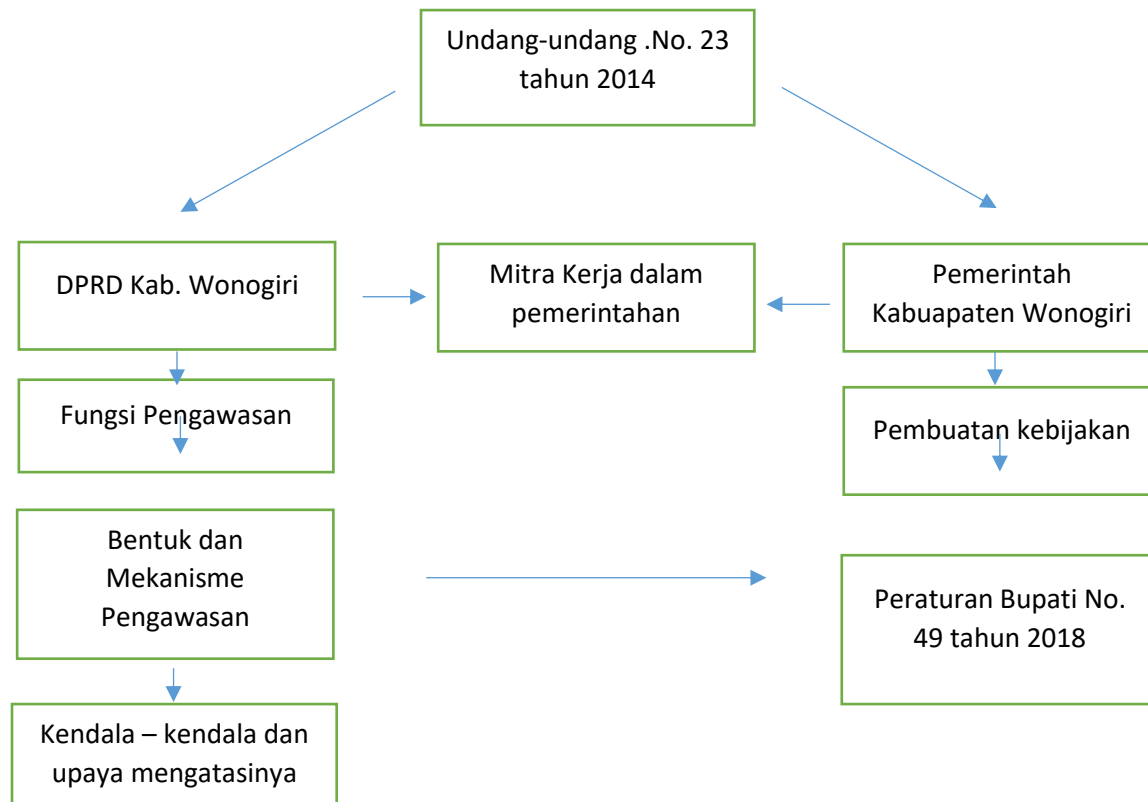
1. 7 KERANGKA BERPIKIR

Kerangka berpikir merupakan rangkaian konsep dan penjelasan mengenai hubungan dari masing-masing konsep yang dirumuskan oleh peneliti berdasarkan dari tinjauan pustaka, dengan memperhatikan teori yang telah disusun. Kerangka pikir disusun dengan tujuan mempermudah

¹⁷ Dewi, Indah Mustika. Analisis faktor-faktor yang mempengaruhi kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD). *Diss. Universitas Diponegoro*, 2011.

pemahaman terkait dengan prosedur penelitian. Dalam penelitian ini yang menjadi tujuan penelitian adalah untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan peran dan fungsi pengawasan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Wonogiri terkait dengan pelaksanaan Peraturan Bupati Kabupaten Wonogiri No. 49 tahun 2018 dan dampak dari fungsi pengawasan itu sendiri

Bagan 1.1 Kerangka Berpikir



1. 8 OPERASIONALISASI KONSEP

Hubungan kerja antara DPRD dengan Pemerintah daerah merupakan suatu hasil dari adanya demokrasi, yang tidak dapat dipungkiri dari rakyatlah pemerintahan itu berasal, rakyat pula yang menjalankan dan diperuntukan pada rakyat itu sendiri, selain itu hubungan kerja antara DPRD dengan Pemerintah Daerah diperkuat dengan adanya peraturan perundang-undangan yang ada. Rakyat adalah sebagai pemilik otoritas dan memiliki posisi sebagai prinsipal dimana rakyat memiliki kuasa untuk memberikan mandat tugas kepada DPRD dan Pemerintah Daerah yang merupakan agen dari rakyat itu sendiri, hal ini dikarenakan DPRD dan Pemerintah Daerah merupakan hasil dari pilihan rakyat itu sendiri, sehingga DPRD dan Pemerintah Daerah memiliki tugas dan tanggungjawab untuk memberikan pelayanan yang maksimal untuk rakyatnya.

Sebagai dua lembaga yang mendapatkan amanat dari rakyat, posisi DPRD dan Pemerintah Daerah sejajar tidak ada yang lebih inferior ataupun superior. Kegiatan pengawasan atau monitoring terhadap peraturan yang ditetapkan oleh kepala daerah merupakan peran DPRD sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan salah satunya untuk, sedangkan kepala daerah memiliki tugas dan tanggungjawab membuat kebijakan dan peraturan daerah bersama anggota DPRD sejalan dengan nilai dan tata cara yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan Republik Indonesia. Pengawasan oleh DPRD ini dilakukan agar tercipta sebuah hubungan kerja yang sehat sehingga pemerintah dapat menyusun program kebijakan yang sesuai dengan harapan rakyatnya.

1. 9 METODE PENELITIAN

Metode penelitian merupakan salah satu unsur yang penting dalam sebuah penelitian. Metode penelitian ialah alat yang dipilih dan digunakan oleh peneliti untuk mendapatkan data sesuai dengan tujuan dari penelitian dan memutuskan jawaban dari permasalahan yang diangkat. Metode penelitian memiliki pengertian lain yaitu rangkaian kaidah yang dipilih dan digunakan peneliti dalam usahanya mengumpulkan data yang terkait dengan penelitiannya, seperti menggunakan teknik wawancara, pengamatan, maupun studi pustaka atau dokumentasi.¹⁸ Didasarkan pada permasalahan yang diangkat oleh peneliti, metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif, dengan pendekatan studi kasus deskriptif, dan mengambil kasus tunggal. Menurut Bogdan dan Taylor dalam Lexy J Moleong yang dimaksud dengan metode kualitatif adalah proses penelitian yang membuahkan hasil berupa data deskriptif yakni data dalam bentuk kata-kata tertulis dari subjek maupun objek yang diteliti dan perilaku yang dapat diamati¹⁹., Penggunaan metode kualitatif ini dipilih didasarkan pada tujuan dan usaha untuk mencari tahu bagaimana pelaksanaan peran dan fungsi pengawasan DPRD dalam pelaksanaan Peraturan Bupati Nomor 49 Tahun 2018 di Kabupaten Wonogiri dan kendala yang dihadapi didasarkan pada rangkaian rumusan masalah, maksud hingga dari tujuan penelitian.

1.9.1 Situs Penelitian

Situs penelitian merupakan tempat dari objek yang diteliti dimana peneliti mendapatkan data, informasi dan fakta sebenarnya. Data tersebut harus bisa menjawab

¹⁸ Arikunto, Suharsimi (2002). *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: PT Rineka Cipta. Hal 136.

¹⁹ A. Moleong. L.J. (1989). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung Remaja Rosda Karya. Hlm 3

permasalahan yang diteliti. Dalam penelitian ini ditetapkan peneliti mengambil lokasi dilaksanakan di Kabupaten Wonogiri.

1.9.2 Subjek Penelitian

Pihak-pihak terkait dengan kegiatan penelitian yang dapat memberikan informasi disebut subjek penelitian. Subjek penelitian akan memberikan informasi sesuai dengan materi penelitian ini yaitu mengenai pelaksanaan peran dan fungsi pengawasan DPRD dalam pelaksanaan Peraturan Bupati Nomor 49 Tahun 2018 di Kabupaten Wonogiri. Subjek penelitian yang berperan sebagai narasumber yang ditunjuk secara *purposive sampling*, yaitu ditunjuk berdasarkan tujuan dan penilaian tertentu. Dalam penelitian ini, peneliti memilih subjek penelitian sebagai berikut adalah:

1. DPRD Kabupaten Wonogiri :
 - a. Sriyono, S.Pd selaku Ketua Komisi IV DPRD Kab. Wonogiri Periode 2019-2024 selanjutnya menjabat sebagai Ketua DPRD Kabupaten Wonogiri tahun 2020-2024;
 - b. Widiyatno, selaku anggota DPRD daerah pilihan 1;
 - c. Supriyanto, selaku anggota DPRD daerah pilihan 3;
 - d. Titik Sugiyarti, S. Sos, selaku anggota DPRD daerah pilihan 4;
 - e. Novri Resmono, selaku anggota DPRD daerah pilihan 5.
2. Dr. Sarno selaku Sekretaris Perhimpunan Klinik dan Fasilitas Kesehatan Indonesia Cabang Wonogiri.

1.9.3 Jenis Data

Data akan tersaji dalam bentuk manuskrip, kata-kata tertulis, frasa atau simbol yang dapat menjelaskan dan atau mempresentasikan fungsi pengawasan DPRD dalam pelaksanaan Peraturan Bupati Nomor 49 Tahun 2018 di Kabupaten Wonogiri.

1.9.4 Sumber Data

1. Data Primer

Data primer merupakan sumber utama informasi yang berkaitan/ diperoleh langsung oleh penulis dari proses penelitian di tempat penelitian. Penelitian memperoleh data primer berdasarkan wawancara dan dokumentasi. Data utama ini

diperoleh peneliti melalui kegiatan wawancara secara mendalam kepada narasumber, yang meliputi Anggota DPRD Kabupaten Wonogiri dan LSM bidang Kesehatan Kabupaten Wonogiri. Peneliti menggunakan *interviewguide* atau daftar pertanyaan yang diajukan kepada informan-informan terkait dengan pelaksanaan Peraturan Bupati Nomor 29 Tahun 2018 beserta pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Wonogiri.

2. Data Sekunder

Data sekunder merupakan informasi pendukung yang didapat peneliti melalui berbagai sumber yang terpercaya akan keabsahan dan kebenarannya, didapat peneliti dengan tidak langsung dari objeknya melalui sumber kedua seperti buku, catatan penting atau risalah, bukti tertulis yang ada, bahkan berkas yang diarsipkan; baik yang terpublish dan dapat diakses masyarakat secara luas maupun yang tidak terpublish secara umum.

1.9.5 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah metode yang peneliti gunakan untuk mencari, memahami, serta mengumpulkan informasi dari kejadian yang menjadi objek penelitian. Dalam penelitian ini peneliti memilih untuk menggunakan metode pengumpulan data sebagai berikut:

1. Wawancara

Teknik yang digunakan dalam usaha peneliti untuk mengumpulkan data dalam penelitian kualitatif biasanya menggunakan teknik wawancara atau interview. Wawancara atau interview secara umum berisi pertanyaan-pertanyaan yang bersifat terbuka guna memperoleh jawaban yang mendalam²⁰. Pada metode wawancara peneliti akan bertanya melalui pertanyaan yang telah disiapkan sesuai dengan tema penelitian. Kemudian jawaban dari informan tersebut akan dicatat oleh peneliti dan juga peneliti akan merekam perbincangan saat wawancara dilakukan. Teknik wawancara ini akan memudahkan peneliti dalam proses penggalian data, hal ini

²⁰ Bagong Suyanto dan Sutinah, *Metode Penelitian Sosial:Berbagai Alternatif pendekatan*, (Jakarta:Kencana,2008), Hal 56

dikarena teknik wawancara dilakukan oleh peneliti secara langsung kepada narasumber. Panduan/pedoman wawancara (*interview guide*) biasanya dipakai peneliti pada saat melakukan wawancara karena dalam panduan tersebut berisi ide utama yang memiliki kaitan dengan apa yang diteliti lebih dalam dari oleh peneliti narasumber. Dalam pelaksanaannya, melakukan tanya jawab dengan pihak terkait yang terpilih untuk menjadi narasumber dari permasalahan yang diteliti merupakan cara yang paling umum digunakan. Penelitian ini peneliti memilih menggunakan metode wawancara langsung dimana pada saat melakukan wawancara peneliti bertemu secara langsung dengan narasumber dalam hal ini anggota DPRD Kabupaten Wonogiri dan wawancara tidak langsung melalui telepon dalam hal ini Sekretaris LSM PKFI Kabupaten Wonogiri dikarenakan narasumber tersebut berada di luar kota.

2. Dokumentasi

Menurut Guba dan Lincoln dalam Moleong, dokumen ialah setiap bahan tertulis ataupun film, dokumen sudah lama digunakan dalam penelitian sebagai sumber data karena dalam banyak hal dokumen sebagai sumber data dimanfaatkan untuk menguji, menafsirkan bahkan untuk meramalkan²¹. Data yang diperoleh dari proses dokumentasi ini berupa gambar maupun foto-foto, buku-buku, serta biografi dan tulisan-tulisan lain dari narasumber yang berhubungan dengan judul penelitian. Dokumen yang digunakan peneliti dalam penelitian ini adalah dokumen yang memiliki keterkaitan dengan fungsi pengawasan DPRD dalam pelaksanaan Peraturan Bupati Kabupaten Wonogiri No. 49 Tahun 2018 Di Kabupaten Wonogiri.

1.9.6 Analisis dan Interpretasi Data

Penelitian ini menggunakan teknik analisis data dengan model yang interaktif diikuti tiga unsur, yaitu pengumpulan dan reduksi data, penyajian data, serta penarikan simpulan²². Untuk lebih rincinya tiap tahapan (termasuk proses pengambilan data) akan dijelaskan sebagai berikut :

A. Pengumpulan data

²¹ Moleong, Lexy J. (2007) *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Penerbit PT Remaja Rosdakarya Offset, Bandung Hal 216

²² Slamet, Yulius. 2002. *Metode Penelitian Sosial*. UNS Press. Surakarta. Hal 140-143

Informasi atau bahan yang didapatkan berupa kata-kata yang dihimpun menjadi satu melalui beragam cara yaitu dengan cara tanya jawab mendalam bersama narasumber serta data yang diperoleh dari kegiatan dokumentasi, data yang sudah didapat di lapangan kemudian diolah dan dianalisa dengan 3 langkah yaitu reduksi data, penyajian data dan penarikan simpulan.

B. Pemilihan atau reduksi data

Dapat diartikan sebagai tahapan yang dilalui dalam pemilihan, penyaduran dan modifikasi dari bahan atau fakta umum yang didapat peneliti di lokasi penelitian (*field note*). Pemilihan data dimulai semenjak peneliti memutuskan sebuah pertimbangan dan menyatakan skema kerja yang telah disusun secara konseptual, penyaringan permasalahan, pertanyaan yang akan digunakan dan tentang prosedur yang digunakan dalam pengumpulan bahan informasi berlangsung. Pemilihan data akan terus berjalan selama penelitian kualitatif ini dilakukan dan merupakan bagian dari proses analisis.

C. Penyajian data

Informasi dan bahan yang didapatkan oleh peneliti kemudian diolah dan disajikan dengan menggunakan berbagai bentuk seperti penggunaan gambar atau skema, jejaring kerja, hingga tabel yang mampu mengakomodasi satu rangkaian informasi yang mendorong untuk dilakukannya penarikan simpulan. Penyajian data adalah tindakan yang dibuat dan dirangkai secara teratur, sehingga informasi yang lengkap dan saling mendukung dapat mempermudah masyarakat umum.

D. Penarikan simpulan

Penarikan simpulan adalah suatu proses penyusunan penilaian akhir dari semua tahapan kegiatan mulai dari pengumpulan dan penarikan informasi hingga kegiatan pengumpulan informasi tersebut berakhir.

1.9.7 Kualitas Data

Cara yang paling sering digunakan untuk peneliti untuk menjamin kebenaran dan validitas data dalam penelitian kualitatif adalah dengan menggunakan metode triangulasi. Triangulasi adalah teknik pengujian dari kebenaran dan keabsahan informasi yang didapat dengan menggunakan beberapa hal untuk membandingkan hasil dari proses tanya jawab dengan narasumber terhadap objek penelitian, selain itu juga

dapat menggunakan hal diluar dari objek yang diteliti itu untuk keperluan pengecekan data atau sebagai pembanding terhadap data itu. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik pemeriksaan dengan menggunakan sumber. Triangulasi dengan memanfaatkan sumber merupakan proses validitas data dengan cara melakukan pengecekan data yang diperoleh atau diberikan narasumber kepada narasumber lainnya.

Triangulasi sumber melihat satu data yang sama dari berbagai sumber dan sudut pandang yang berbeda. Sumber data yang diperoleh yang berupa informasi dari lokasi, kejadian dan risalah serta arsip yang memuat catatan berkaitan dengan data yang diteliti. Kemudian sebagai pendukung penelitian, penelitik akan menggunakan alat bantu ketika mengumpulkan data dari informan yakni menggunakan kamera untuk mengambil gambar dan telepon selular sebagai bukti wawancara.²³ Dengan begitu data yang diperoleh merupakan data yang kebenarannya ada di lapangan. Trianggulasi sumber dapat membandingkan informasi tentang hal yang sama, yang diperoleh dari beberapa pihak agar ada jaminan kepercayaan data dan menghindari subjektivitas dari peneliti, serta mengcross cek data diluar subjek.

²³ Sugiyono, 2009, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*, Bandung : Alfabeta hal 274-278