



**USAID**  
DARI RAKYAT AMERIKA



Seri Penguatan Legislatif

# Pengawasan DPRD Terhadap Pelayanan Publik

Panduan untuk DPRD



Local Governance Support Program



# **Pengawasan DPRD terhadap Pelayanan Publik**

## **Seri Penguatan Legislatif**

Local Governance Support Program

Juni 2009

Buku ini terwujud berkat bantuan yang diberikan oleh United States Agency for International Development (USAID) berdasarkan kontrak dengan RTI International nomor 497-M-00-05-00017-00, mengenai pelaksanaan Local Governance Support Program (LGSP) di Indonesia. Pendapat yang tertuang di dalam laporan ini tidak mencerminkan pendapat dari USAID.

Program LGSP dilaksanakan atas kerjasama Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), Departemen Dalam Negeri, Departemen Keuangan, pemerintah daerah dan organisasi masyarakat dalam wilayah provinsi mitra LGSP. Program LGSP didanai oleh USAID dan dilaksanakan oleh RTI International berkolaborasi dengan International City/County Management Association (ICMA), Democracy International (DI), Computer Assisted Development Incorporated (CADI) dan Indonesia Media Law and Policy Centre (IMLPC). Program dilaksanakan mulai 1 Maret 2005 dan berakhir 30 September 2009.

**Informasi lebih lanjut tentang LGSP, hubungi:**

LGSP  
Bursa Efek Indonesia, Gedung 1, lantai 29  
Jl. Jend. Sudirman, kav. 52-53  
Jakarta 12190, Indonesia

Telepon : +62 (21) 515 1755  
Fax : +62 (21) 515 1752  
Email : [lgsp@lgsp.or.id](mailto:lgsp@lgsp.or.id)  
Website : [www.lgsp.or.id](http://www.lgsp.or.id)

Dicetak di Indonesia

Publikasi ini didanai oleh USAID. Sebagian atau seluruh isi buku ini, termasuk ilustrasinya, boleh diperbanyak, direproduksi atau diubah dengan syarat disebarluaskan secara gratis.

## ABSTRAKSI

Salah satu fungsi pokok DPRD di Indonesia adalah melakukan pengawasan. Untuk memperkuat kapasitas DPRD dalam menjalankan fungsi tersebut, LGSP menerbitkan buku panduan tentang **Pengawasan DPRD terhadap Pelayanan Publik**. Buku ini di satu sisi diharapkan bisa menjadi sumber inspirasi yang bisa membangun kesadaran dan menguatkan komitmen anggota DPRD untuk melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik dan di sisi lain bisa menjadi acuan tentang mekanisme dan tata cara melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik. Makin efektifnya pengawasan DPRD, pelayanan publik diharapkan bisa menjadi lebih berkualitas baik di aspek penyelenggaraannya maupun produk layanannya.

Beberapa aspek yang diuraikan dalam buku ini antara lain mulai dari pelayanan publik dan arti penting pengawasan, fungsi pengawasan DPRD, ruang lingkup pengawasan terhadap pelayanan publik, mekanisme pengawasan pelayanan publik oleh DPRD, pertanggungjawaban hasil pengawasan dan tindak lanjut hasil pengawasan.

Buku ini berisi tinjauan kebijakan dan praktek pelayanan publik, aspek legal tentang tugas dan kewenangan DPRD, serta kumpulan pengalaman kongkret DPRD yang bekerjasama dengan LGSP dalam mendorong good governance di 60 kabupaten/kota di 9 propinsi di Indonesia.

## ABSTRACT

Oversight of the executive branch of government is a core function of local legislative councils (DPRD). LGSP is publishing this practical guide on **DPRD Oversight of Public Services** to help DPRD members perform this function more effectively. The book is expected to raise the awareness and commitment of DPRD members in this area as well as provide practical guidelines and a mechanism for effective monitoring of public services. When oversight improves, both access to and the quality of basic public services will also improve.

The book presents the basic framework for the delivery of public services; the role and political mandate given to local councils to monitor the executive branch; what can be done practically to oversee public services; and how the results of monitoring should be reported to the public and followed up with political action. The book contains a policy review of relevant regulations, the legal framework for oversight of local council members, and concrete examples of DPRD oversight in some of the 60 jurisdictions in nine provinces with which LGSP has been collaborating to promote good governance.

# DAFTAR ISI

ABSTRAKSI.....	iii
ABSTRACT.....	iv
DAFTAR ISI .....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISTILAH.....	viii
BAB 1. PENDAHULUAN .....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Pengertian Pelayanan Publik 3	
1.3 Azas Pelayanan Publik .....	5
1.4 Urgensi Pengawasan .....	7
BAB 2. PENGAWASAN PELAYANAN PUBLIK OLEH DPRD .....	11
2.1 Kedudukan dan Fungsi DPRD.....	11
2.2 Tugas dan Wewenang DPRD .....	11
2.3 Ruang Lingkup Pengawasan .....	13
a. Batasan Pengawasan .....	13
b. Tahapan Pengawasan .....	14
BAB 3. MEKANISME PENGAWASAN DPRD .....	17
3.1 Langkah Pengawasan .....	17
3.2 Jenis Pengawasan .....	17
3.3 Bentuk Pengawasan DPRD .....	18
3.4 Mekanisme Pengawasan .....	23
3.5 Dukungan Sekretariat DPRD .....	27
BAB 4. PERTANGGUNGJAWABAN HASIL DAN TINDAK LANJUT PENGAWASAN .....	29
4.1. Pertanggungjawaban Hasil Pengawasan.....	29
4.2. Tindak Lanjut Pengawasan .....	30
4.3. Pengorganisasian Hasil Pengawasan .....	32
4.4. Menggunakan Hak “Tindakan Politik” DPRD .....	33
BAB 5. PENUTUP.....	35
DAFTAR PUSTAKA .....	37

## KATA PENGANTAR

Local Governance Support Program (LGSP) merupakan sebuah program bantuan bagi pemerintah Republik Indonesia yang diberikan oleh United States Agency for International Development (USAID). Program ini dirancang untuk menunjukkan bahwa melalui sistem pemerintahan yang terdesentralisasi, masyarakat di daerah dapat mempercepat proses pembangunan yang demokratis dan meningkatkan kinerja serta transparansi pemerintah dalam menyediakan pelayanan publik. LGSP memberikan bantuan teknis bagi masyarakat dan pemerintah daerahnya dengan membantu mereka mencapai tujuan melalui penyusunan prioritas pembangunan dan penyediaan pelayanan publik secara demokratis. Untuk itu LGSP bekerjasama dengan mitra-mitra dari pemerintah daerah, DPRD, media massa dan organisasi masyarakat warga yang tersebar di Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Jawa Barat, Banten, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sulawesi Selatan, dan Papua Barat.

Reformasi desentralisasi Indonesia yang dimulai pada tahun 2001 merupakan perwujudan dari komitmen Indonesia menuju pemerintahan daerah yang demokratis dan pembangunan yang berkelanjutan. Dikeluarkannya Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah menjadi penanda terbukanya kesempatan luas bagi usaha pembangunan daerah dan bagi partisipasi warga yang lebih besar dalam pemerintahan. Sejak awal penerapan kebijakan tersebut, masyarakat dan pemerintah daerah telah menjawab kesempatan tersebut dengan antusias dan kreativitas yang luar biasa hingga menghasilkan capaian dan inovasi yang luar biasa pula.

DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah mempunyai peran penting dalam tata kelola pemerintahan di daerah. Para anggota DPRD, melalui partai politik, mewakili masyarakat sehingga harus berperan besar dalam mengupayakan demokrasi dan mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan efisien di daerahnya. Upaya tersebut bisa dilakukan dengan mengoptimalkan fungsi-fungsi DPRD yaitu: Legislasi, Penganggaran, dan Pengawasan. Untuk mencapai kinerja yang maksimal dalam pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut, perlu dilakukan penguatan terhadap kapasitas DPRD.

Salah satu fungsi DPRD yang perlu diperkuat adalah fungsi pengawasan. Dibandingkan dengan fungsi legislasi dan fungsi penganggaran, fungsi pengawasan DPRD relatif paling kurang berkembang, apalagi pengawasan terhadap pelayanan publik. Menguatnya fungsi pengawasan DPRD diyakini akan berdampak positif pada peningkatan kualitas pelayanan publik, baik dari aspek penyelenggaraan maupun produk layanan.

Buku ini dimaksudkan sebagai panduan bagi anggota DPRD untuk melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik, terutama pelayanan dasar, untuk memastikan bahwa pemerintah daerah telah melaksanakan kewajiban dalam memenuhi hak-hak dasar masyarakat. Buku ini berisi tinjauan aspek legal tentang kedudukan, fungsi, tugas, dan wewenang DPRD dalam melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik. Selain itu buku ini juga menguraikan ruang lingkup pengawasan, mekanisme dan tata cara pengawasan, pertanggungjawaban, dan

tindak lanjut hasil pengawasan. Buku ini diterbitkan atas kerjasama konsultan Himawan Estu Bagijo dan Syamsudin Alimsyah dengan LGSP melalui tim Governance, khususnya *Legislative Strengthening Specialist*.

Semoga buku ini bermanfaat dan dapat digunakan secara meluas.

Juni 2009

Judith Edstrom  
Chief of Party,  
USAID-LGSP  
RTI International

Hans Antlov  
Governance Advisor,  
USAID-LGSP  
RTI International

## DAFTAR ISTILAH

APBD : Anggaran Pendapatan Belanja Daerah

Anggaran Berbasis Kinerja :

Suatu sistem anggaran yang mengutamakan kepada upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. *(Penjelasan Pasal 8 PP No. 105 Tahun 2000)*

CSO : Civil Society Organization

Dapil : Daerah Pemilihan

Jamkesmas : Jaminan Kesehatan Masyarakat

Kopel : Komite Pemantau Legislatif

Panleg : Panitia Legislasi

Panggar : Panitia Anggaran

Panmus : Panitia Musyawarah

Pansus : Panitia Khusus

RPJMD : Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah

SKPD : Satuan Kerja Perangkat Daerah

UPTD : Unit Pelaksana Teknis Daerah

# BAB I

## Pendahuluan

### 1. Latar Belakang

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 besarnya 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 membiayai pendidikan 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.

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. *Pertama*, rendahnya kualitas produk layanan. Potret ini terlihat dari beberapa jenis layanan publik 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 Jabotabek 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 penyelenggaraan pelayanan publik, standar biaya tidak jelas dan sering dirasakan mahal, serta tidak ada standar produk layanan. Hak-hak 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 risiko 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 penyelenggaraan 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<sup>1</sup>, namun dalam prakteknya kebijakan ini belum pernah diimplementasikan. Baik Kepala Daerah maupun anggota DPRD, tidak memiliki alat atau perangkat evaluasi untuk menilai

---

<sup>1</sup> Suatu sistem anggaran yang mengutamakan kepada upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan (Penjelasan Pasal 8 PP No 105 Tahun 2000)

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 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 penyelenggaraan 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.

#### **Kasus 1:1. Dokter Ahli Libur, Pasien Tewas**

Sulfikar, 20, warga Bulukumba, akhirnya tewas setelah beberapa jam dirawat di Unit Gawat Darurat (UGD) RSUD Sultan Dg Radja, Bulukumba, Minggu malam, 27 Januari. Dokter ahli yang seharusnya bertugas di UGD ternyata libur saat Sulfikar merengang nyawa. Petugas medis lainnya pun tidak mampu berbuat apa-apa. Padahal Sulfikar menderita luka serius di bagian kepala. Dokter umum yang menangani korban, hanya membalut luka dan membubuhkan obat merah. Untuk melakukan pembedahan, dokter umum tak mampu. Terpaksa korban merengang nyawa tanpa ada upaya penyelamatan maksimal. Sulfikar adalah korban kecelakaan lalu lintas di Jl. Cendana, Tanete. Dia sempat dilarikan ke puskesmas setempat. Namun, karena lukanya serius, Sulfikar dirujuk ke RSUD. Kondisi ini membuat keluarga meradang.

(Koran Fajar, 29 Januari 2008)

## **2. Pengertian Pelayanan Publik**

Pelayanan publik menurut Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No: 63/Kep/M.PAN/7/2003 adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara 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 *“Hakikat 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 bertanggung jawab memberikan layanan prima kepada masyarakat. Pernyataan layanan prima perlu digarisbawahi karena ini menyangkut standar kualitas layanan yang harus dipenuhi oleh penyedia layanan publik haruslah berkategori "prima". Karena pada dasarnya masyarakat adalah warga negara yang harus dipenuhi hak-haknya oleh pemerintah. Dengan 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 publik 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 28 Oktober 2005.

Terminologi 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:

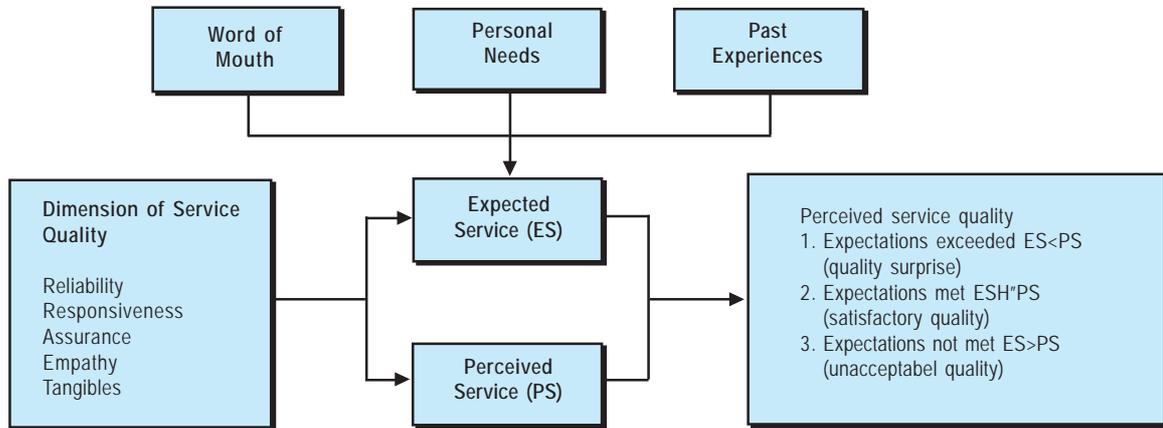
1. Pelayanan oleh negara kepada masyarakat, baik diselenggarakan oleh instansi-instansi pemerintah maupun badan hukum lain milik pemerintah.
2. Pelayanan yang diberikan oleh swasta kepada masyarakat sebagai *customer*-nya. Pengertian kedua ini seringkali tidak dikategorikan sebagai layanan publik, tetapi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

Kepuasan masyarakat atau pengguna layanan publik akan berkorelasi positif dengan derajat pelayanan yang mereka peroleh. Suatu layanan akan 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), dan (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), *empathy* (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 1. Dimensi service quality**



Sumber: Parasuraman et al dalam Fitzsimmons dan Fitzsimmons : 2006

### 3. 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:

- Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun penerima pelayanan publik harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing pihak.
- Pengaturan 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.
- 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 services*, *public affairs* (*public interests and public needs*), and *distribution of public service equally*. 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;

## Perbandingan Perspektif: Administrasi Publik Lama, Administrasi Publik Baru dan Pelayanan Publik Baru

Faktor/Analisa	Administrasi Publik Lama	Administrasi Publik Baru	Pelayanan Publik Baru
Teori Dasar dan Landasar Epistemologi	Teori politik, sosial dan argumen politik yang menafikkan ilmu sosial	Teori ekonomi, yang dilengkapi dengan dialog berdasarkan positivistik ilmu sosial	Teori Demokrasi, yang divariasikan dengan pendekatan pengetahuan termasuk positivistik, interpretatif dan kritis
Konsepsi dari Kepentingan Publik	Kepentingan publik adalah penjelasan dari politik yang diekspresikan dalam aturan hukum	Kepentingan publik merepresentasikan agregasi dari kepentingan individual	Kepentingan publik adalah hasil dari dialog bersama tentang nilai
Kepada siapa aparat pelayanan bertanggung jawab	Klien dan konsumen	Pelanggan	Warga Negara
Peran pemerintah	Mengendalikan (mendesain dan menerapkan kebijakan yang terfokus pada satu tujuan politis tertentu)	Mengarahkan (bertindak sebagai katalis untuk melepaskan kekuatan pasar)	Melayani (negosiasi dan bertindak sebagai broker dari kepentingan-kepentingan warga negara dan komunitas atau kelompok masyarakat)
Mekanisme untuk mencapai kebijakan publik	Tujuan tergantung dari keberadaan agensi pemerintah	Mekanisme yang dibuat dan struktur insentif untuk mencapai tujuan publik melalui agensi swasta dan lembaga nonprofit	Membuat nilai bersama, membangun koalisi publik, lembaga non-profit dan lembaga swasta untuk mencapai kesepakatan dalam hal pemenuhan kebutuhan bersama
Pendekatan akuntabilitas	Hirarki administratif yang bertanggung jawab kepada pemimpin politik	Pada kepentingan pasar, dimana akumulasi dari kepentingan pribadi baik warga maupun pelanggan	Multidimensi, pejabat publik tunduk pada hukum, nilai-nilai masyarakat, norma politik, standar profesional dan kepentingan warga negara.
Diskresi administrative	Diskresi terbatas	Garis yang melebar untuk mencapai tujuan kewirausahaan	Diskresi dibutuhkan tetapi hanya terbatas
Struktur organisasi	Birokratis, otoritas atas bawah, kontrol regulasi klien	Organisasi publik yang terdesentralisasi	Struktur yang terkolaborasi dengan kepemimpinan bersama antara eksternal dan internal

Sumber: Dehardt dan Denhardt, 2007.

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 di luar pemerintah dapat memberi masukan, kritik atau respon terhadap bentuk pelayanan yang diberikan. Sementara, nilai-nilai *good governance* seperti efektifitas, 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 ditentukan pada keberpihakan pemerintah kepada rakyatnya secara langsung. Bentuk pelayanan yang buruk menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat atas sebuah rezim pemerintahan.

#### 4. Urgensi 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 ditetapkan (*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.

## 2. 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 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 objektivitas penilaian dan pendapat DPRD dalam menilai pelaksanaan pelayanan publik.

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

- Memastikan bahwa segala sesuatunya berjalan sesuai dengan mandat, visi, misi, tujuan dan target-target lembaga/instansi.
- 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 publik.
- Memastikan sistem penggunaan dana pembangunan sesuai dengan etika dan aturan hukum yang memenuhi rasa keadilan publik, sehingga prinsip akuntabilitas terpenuhi.
- 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 dengar 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.

#### **Kasus 1:2. Pendidikan Gratis tanpa Dukungan APBD**

Dinas Pendidikan Kota Malang menghapus Peraturan Walikota (Perwaktot) yang memayungi sekolah untuk melakukan tarikan SPP dan Sumbangan Biaya Pengembangan Pendidikan. Hal ini membuat terkejut para kepala sekolah. Ada yang mengaku bingung bagaimana caranya menggali dana untuk operasional pendidikan. Kepala Dinas Pendidikan memperingatkan anak buahnya agar jangan sampai memicu polemik karena salah mengkomunikasikan keinginan menarik dana dari masyarakat. Bahkan akan mengeluarkan kebijakan agar semua sekolah tidak boleh menarik apapun dari masyarakat, jika ada keluhan dari masyarakat.

Tapi, kebijakan pendidikan gratis ini sepertinya hanya menjadi wacana belaka. Beberapa sekolah masih saja menetapkan biaya pendidikan hingga jutaan rupiah. Keputusan sekolah ini tidak sepenuhnya salah, sebab operasional sekolah tetap harus jalan dan pengembangan pun harus tetap dilakukan.

Idealnya, jika sekolah tidak boleh membebani masyarakat, seharusnya dana pendidikan ditanggung pemerintah daerah, baik pemerintah kota dan provinsi. Namun hal ini tidak terjadi, sebab Pemerintah Propinsi bahkan memangkas beberapa anggaran untuk pendidikan di 2009. Bantuan Khusus Siswa Miskin (BKSM) untuk SMA/SMK dari tahun sebelumnya kurang lebih sebesar Rp 4 miliar, di tahun 2009 dipangkas menjadi Rp 500 juta saja.

“Kalau memang kami tidak boleh menarik dana dari masyarakat, pemerintah harus membantu kami,” ungkap Kepala SMPN 5 Malang, Hadi Hariyanto M.Pd kepada Malang Post beberapa waktu yang lalu.

*Malang Pos*, 1 Januari 2009



## BAB 2

### Pengawasan Pelayanan Publik oleh DPRD

#### 2.1 Kedudukan dan Fungsi DPRD

DPRD kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah kabupaten/kota. Dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 disebutkan bahwa “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum (Pemilu)”. Dalam undang-undang Nomor 22/2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD, Pasal 76 menyatakan bahwa “DPRD kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintah daerah kabupaten/kota”. Perihal kedudukan DPRD ini juga diatur dalam Pasal 40 UU Nomor 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyebutkan bahwa “DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah.

Sebagai representasi dari masyarakat di daerah, DPRD memiliki tiga fungsi, yaitu: fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Ketiga fungsi ini dinyatakan di dalam Pasal 77 UU. No. 22/2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD maupun dalam Pasal 41 UU. No. 33/2004 tentang Pemerintahan Daerah.

#### 2.2 Tugas dan Wewenang DPRD

Sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah, DPRD mempunyai beberapa tugas dan wewenang yang berkaitan dengan fungsi pengawasan sebagai berikut;

- Pasal 78 (3) UU 22/2003 dan pasal 42 (3) UU 32/2004: “Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, keputusan walikota/bupati, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional.”
- Pasal 78 (6) UU 22/2003 dan pasal 42 (8): “Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam pelaksanaan tugas desentralisasi”.

Untuk mendukung pelaksanaan tugas dan wewenangnya, DPRD mempunyai hak untuk meminta keterangan. Pasal 82 UU No. 22/2003 menyatakan bahwa DPRD Kabupaten/Kota dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, berhak meminta pejabat negara tingkat kabupaten/kota, pejabat pemerintah kabupaten/kota, badan hukum, dan warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara. Misalnya, ada orang tua siswa dari sekolah pada tingkat pendidikan yang menyampaikan pengaduan kepada DPRD adanya penarikan iuran sekolah. Sedangkan pungutan tersebut tidak dibenarkan oleh peraturan daerah atau undang-undang, maka anggota DPRD dapat memanggil kepala sekolah atau pejabat Dinas Pendidikan. Pemanggilan itu dipergunakan untuk melakukan klarifikasi dan konfirmasi atas kebijakan penarikan iuran yang dibebankan kepada orang tua siswa tersebut. Hal yang sama juga bisa dilakukan terhadap kepala Puskesmas

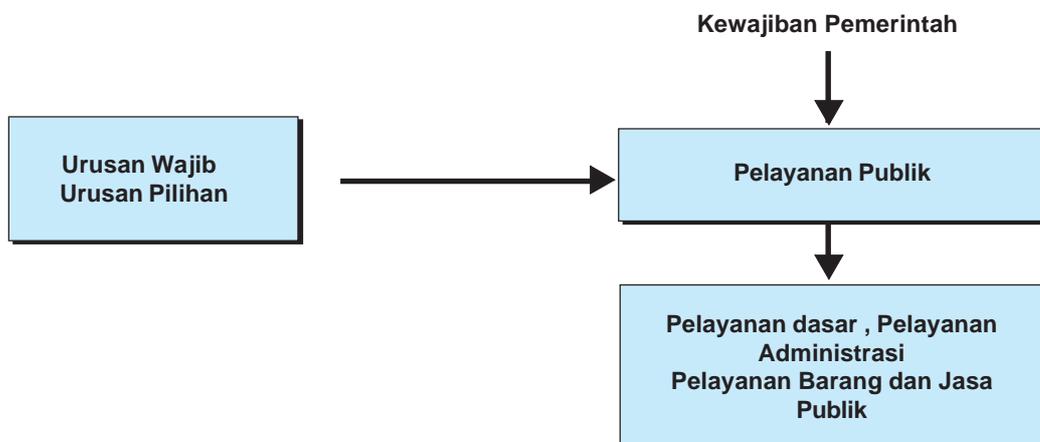
dan pejabat Dinas Kesehatan. Apabila ada Puskesmas yang masih melakukan penarikan retribusi terhadap pasien, maka konfirmasi juga dapat dilakukan oleh DPRD. Hal ini karena penarikan retribusi kepada pasien puskesmas merupakan kebijakan yang tidak tepat. Puskesmas, seharusnya memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat, dan pemerintah daerah yang menanggung biayanya.

Dalam kasus pemungutan uang bangunan atau uang bangku dan SPP di SD dan SMP, banyak orangtua siswa yang melakukan komplain karena mereka mendapatkan informasi bahwa pemerintah telah menerapkan kebijakan bebas biaya untuk pendidikan dasar (SD dan SMP). Terhadap isu ini, anggota DPRD bisa menggunakan haknya untuk bertanya dan meminta keterangan kepada kepala sekolah. Tindakan ini didasarkan pada Pasal 82 UU 22/2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPR, dan DPRD bahwa: “DPRD Kabupaten/Kota dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, berhak meminta pejabat negara tingkat kabupaten/kota, pejabat pemerintah kabupaten/kota, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara”.

Berkaitan dengan kondisi di atas, DPRD khususnya komisi yang membidangi masalah kesehatan dan pendidikan, bisa segera merespon dengan melakukan rapat kerja agenda khusus tentang evaluasi kinerja pelayanan publik di Puskesmas atau sekolah. DPRD dapat melibatkan langsung Dinas Kesehatan maupun Dinas Pendidikan, Kepala Puskesmas maupun Kepala Sekolah, serta organisasi masyarakat yang peduli terhadap isu-isu kesehatan maupun pendidikan.

DPRD dalam hal ini bisa mengevaluasi berbagai faktor penyebab rendahnya kinerja pelayanan Puskesmas tersebut. Termasuk apakah masih perlu memberlakukan perda retribusi di Puskesmas, karena pada hakekatnya kesehatan sudah menjadi hak dasar warga negara yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah. DPRD bisa merekomendasikan optimalisasi retribusi di sektor lain, misalnya parawisata, parkir, atau ijin keramaian dengan harapan sektor kesehatan akan mendapatkan subsidi dari pendapatan tersebut.

**Tugas Pemda dalam Pelayanan Publik**



## 2.3 Ruang Lingkup Pengawasan

### a. Batasan Pengawasan

Sesuai dengan tugas dan wewenangnya, DPRD memiliki kewenangan melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah. Bukan hanya itu, sebagai bagian dari pemerintahan daerah, DPRD sesungguhnya juga bertanggungjawab melakukan pengawasan terhadap layanan publik. Sejauh mana DPRD dapat memastikan bahwa kualitas pelayanan dari masing-masing lembaga layanan sesuai standar baku yang sudah berlaku, baik yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah, surat keputusan kepala daerah, peraturan 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 makro strategik sebagaimana diatur dalam PP 79 tahun 2005 tentang Pedoman Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Di sisi lain banyak praktisi berpandangan bahwa perlunya anggota DPRD melakukan pengawasan secara lebih rinci menyeluruh, termasuk dalam konteks manajemen.

Pendapat kedua yang menginginkan bahwa pengawasan DPRD seharusnya tidak terbatas pada aspek makro strategik saja namun harus juga menyentuh aspek pengawasan yang lebih mikro untuk konteks Indonesia saat ini dirasa lebih baik. Hal ini mengingat bahwa lembaga-lembaga yang akan mem-*back up* legislatif dalam pengawasan mikro ini belum dapat diandalkan.

Lembaga pengawasan eksternal, misalnya Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), saat ini hanya berfokus pada audit keuangan dalam rangka memberikan opini atas laporan keuangan pemerintah. BPK belum optimal menerapkan audit kinerja (kalau tidak dibilang bahwa sama sekali tidak ada). BPK tidak memiliki kompetensi melakukan pengawasan atas kualitas *output*, karena lembaga ini hanya ahli di bidang keuangan.

Pihak mana yang dapat dijadikan sandaran bagi DPRD untuk dapat memberikan opini yang objektif bahwa suatu *output* telah sesuai dengan ketentuan? Misalnya, untuk menentukan apakah sebuah gedung ini telah dibangun sesuai standar konstruksi dengan benar, apakah jalan raya yang dibangun telah juga memenuhi standar mutu yang ditentukan? Apakah sebuah layanan publik telah dilaksanakan secara “prima”? Pertanyaan-pertanyaan ini tentu saja tidak mungkin diserahkan kepada BPK yang hanya ahli dalam masalah keuangan, bukan mutu sebuah *output* kegiatan. Bagaimana halnya dengan Badan Pengawasan Daerah (Bawasda)? Lembaga ini lebih-lebih sama sekali tidak bisa diandalkan dalam pengawasan terhadap pelayanan publik. Lembaga ini adalah organ pemerintah (eksekutif) dan merupakan alat bagi manajemen yang berfungsi sebagai sistem peringatan dini –*early warning system*.

Undang-undang nomor 22 tahun 2003 tentang Susduk dan UU nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang selama ini menjadi rujukan memang tidak secara tegas mengatur pembatasan tersebut, melainkan hanya disebutkan DPRD akan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan perundang-undangan, peraturan daerah, pelaksanaan Keputusan Kepala

Daerah, Pelaksanaan APBD, kebijakan pemerintah daerah dan pelaksanaan hubungan kerja sama antar daerah dan internasional. Karenanya, seperti apa dan bagaimana pengawasan seharusnya dilakukan, masing-masing DPRD di daerah mengatur secara tegas melalui tata tertib DPRD. Tata tertib tersebut memuat pedoman pelaksanaan pengawasan terhadap pelayanan publik. Termasuk pemanfaatan informasi teknis yang hanya semata dalam rangka perbaikan regulasi atau pembentukan regulasi baru terhadap perbaikan kualitas pelayanan publik. Misalnya, bagaimana memanfaatkan informasi tentang tingginya angka ibu hamil yang meninggal atau gizi buruk yang terus bertambah sebagai dasar pengajuan revisi atau pembentukan regulasi baru terhadap standar pelayanan kesehatan di daerah tertentu.

Pelaksanaan pengawasan, menurut Schermerhorn (2001), dapat dibagi dalam 4 jenis:

- 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.
- Pengawasan *concurrent* (pengawasan bersamaan). Pengawasan ini memfokuskan pada apa yang terjadi 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.
- Pengawasan *feedback* (pengawasan umpan balik). Pengawasan ini dilakukan setelah aktivitas selesai dilaksanakan. Dengan tujuan untuk menyediakan informasi yang berguna untuk meningkatkan kinerja di masa depan dan memfokuskan pada kualitas hasil.
- Pengawasan *internal-external*. Pengawasan internal memberikan kesempatan untuk memperbaiki sendiri sedangkan pengawasan eksternal melalui supervisi dan penggunaan administrasi formal.

## b. Tahapan Pengawasan

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 maupun outcomes dari setiap jenis layanan. Sangat diharapkan anggota DPRD melakukan pengawasan sejak tahap perencanaan. Sebab apa yang akan 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 daerah 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.

1. **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 memperbaiki standar kualitas terhadap layanan publik.
2. **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.



## BAB 3

### Mekanisme Pengawasan DPRD

#### 3.1 Langkah Pengawasan

Bagian ini akan membahas mekanisme pelaksanaan pengawasan DPRD terhadap pelayanan publik. Beberapa langkah-langkah yang membuat pengawasan bisa lebih terarah dan terencana di antaranya:

**a. Menentukan sasaran dan standar**

DPRD yang akan melakukan pengawasan, baik atas nama institusi dan atau individu anggota DPRD seharusnya lebih awal menentukan sasaran yang akan dipantau. Termasuk pula adanya dokumen atau informasi tentang standar kualitas layanan publik yang diberlakukan selama ini.

**b. Mengukur kinerja aktual**

Selain dokumen atau informasi standar pelayanan terhadap satu departemen atau lembaga pelayanan publik, pihak DPRD juga memiliki informasi atas kinerja lembaga pelayanan publik tersebut yang bersifat faktual. Informasi tersebut bisa dikeluarkan oleh lembaga bersangkutan, atau sumber lain yang pernah melakukan penelitian. Informasi tersebut menjadi penting sebagai masukan bagi DPRD dalam membuat rekomendasi perbaikan atas pengawasan yang dilakukan di masa depan.

**c. Membandingkan hasil dengan sasaran dan standar yang telah ditetapkan**

Hasil pengawasan DPRD di lapangan akan disandingkan dengan standar layanan yang diberlakukan selama ini, untuk memastikan apakah sudah berjalan sesuai yang diharapkan.

**d. Mengambil tindakan perbaikan yang dibutuhkan**

Hasil pengawasan DPRD bisa menjadikan bahan evaluasi untuk perbaikan sistem layanan atau peningkatan standar layanan pada lembaga atau pelayanan publik tertentu.

#### 3.2 Jenis Pengawasan

Sebagai representasi rakyat di daerah, anggota DPRD mempunyai kewajiban untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama dalam penyelenggaraan pelayanan publik kepada masyarakat. Pengawasan bisa dilakukan secara individual maupun secara institusional.

Secara sederhana pengawasan DPRD dibedakan menjadi enam jenis:

- a. Pengawasan oleh Pimpinan DPRD** yakni pengawasan yang dilaksanakan langsung atas nama pimpinan DPRD.
- b. Pengawasan oleh anggota DPRD**, yakni pengawasan yang melekat pada kedudukan setiap anggota DPRD.
- c. Pengawasan oleh Komisi**, yakni pengawasan yang ruang lingkupnya (objeknya) merupakan bidang tugas Komisi dan dilaksanakan oleh Komisi.

- d. **Pengawasan oleh Gabungan Komisi**, yakni pengawasan yang ruang lingkupnya (objeknya) merupakan bidang yang menjadi tugas lintas Komisi dan dilaksanakan oleh dua Komisi atau lebih.
- e. **Pengawasan oleh Kelompok Kerja (Pokja) dan pengawasan oleh Panitia Khusus (Pansus)**, yakni pengawasan yang dilakukan oleh alat kelengkapan DPRD yang dibentuk khusus untuk melakukan pengawasan.
- f. **Pengawasan oleh Fraksi**. Fraksi sesungguhnya bukan alat kelengkapan DPRD melainkan perpanjangan tangan partai politik untuk mengkomunikasikan agenda atau kepentingan partai politik bersangkutan dalam institusi DPRD. Meski demikian, fraksi memiliki fungsi pengawasan terhadap kebijakan dan kinerja pelayanan publik yang hasilnya dapat disampaikan langsung melalui alat kelengkapan dewan dan atau induk partai masing-masing sebagai sikap politik.

### 3.3 Bentuk Pengawasan DPRD

Bentuk pengawasan DPRD dapat dibagi dalam beberapa kelompok, diantaranya: (a) merespons pengaduan masyarakat, (b) pengawasan ke unit layanan, (c) pengawasan ke SKPD, dan (d) pengawasan kepada Kepala Daerah.

#### a. Merespons Pengaduan Masyarakat

Penerima manfaat langsung pelayanan publik adalah masyarakat, sehingga masyarakatlah yang merasakan langsung apakah pelayanan publik dilaksanakan dengan baik atau tidak. Agar DPRD bisa mendapat informasi yang selalu *up to date* tentang pelaksanaan pelayanan publik, DPRD harus mempunyai wadah atau mekanisme yang bisa menampung keluhan dan aspirasi masyarakat. Pasal 81 (6) UU No. 22/2003 menyatakan bahwa DPRD mempunyai kewajiban menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.

Aspirasi masyarakat di sini bisa berarti usulan, kritik, gagasan, bahkan komplain atau pengaduan masyarakat terhadap penyelenggaraan maupun kualitas pelayanan publik yang diterimanya. Dalam prakteknya, penyampaian pengaduan masyarakat dilakukan melalui beragam media. Secara formal melalui surat resmi, secara lisan menemui langsung anggota DPRD, melalui SMS, membuat pernyataan di media massa, melalui unjuk rasa, dan lain-lain. Dalam beberapa tahun terakhir, banyak 'pengaduan' dari masyarakat yang disampaikan secara sistematis oleh organisasi masyarakat sipil, diantaranya dalam bentuk hasil survei maupun polling pendapat masyarakat.

LGSP-USAID telah memberi dukungan teknis dan fasilitas kepada CSO di beberapa daerah dalam melakukan survey penilaian atau *Citizen Report Card* (CRC) terhadap penyelenggaraan pelayanan kesehatan masyarakat dan pendidikan. Melalui survey dengan metode CRC ini CSO melakukan evaluasi terhadap pelayanan publik dengan mengumpulkan data tentang kepuasan warga terhadap pelayanan publik. Selain itu CRC juga bisa menjadi alat advokasi bagi warga untuk menuntut peningkatan pelayanan publik yang lebih baik dengan menggunakan data yang akurat, teruji, dan terpercaya (LGSP – Civil Society Strengthening Team, 2008).

Dukungan teknis dalam pelaksanaan survey dengan metode CRC ini dilakukan di beberapa daerah antara lain: Kabupaten Gowa, Kabupaten Aceh Barat, Kota Madiun, Kabupaten

Boyolali, dan lain-lain. Hasil survey tersebut, kemudian disampaikan ke anggota DPRD, serta kepada Dinas Pendidikan dan Dinas Kesehatan, termasuk langsung kepada Kepala Daerah, sebagai bahan evaluasi untuk membuat kebijakan baru.

### **Kasus 3:1. Keluhan Warga atas JAMKESMAS di Madiun**

Pengalaman yang terkait dengan pengawasan DPRD terhadap pelayanan publik dari proses pengaduan masyarakat, juga di praktekkan di Kota Madiun. Beberapa anggota masyarakat mengadu kepada anggota DPRD bahwa mereka belum terdaftar dalam penerima JAMKESMAS. Untuk mengakomodasi keinginan masyarakat, maka dilakukan verifikasi data penerima JAMKESMAS yang ada di Dinas Kesehatan. Hasilnya, bahwa jumlah masyarakat miskin yang terdaftar sebagai penerima JAMKESMAS 1.675 Jiwa, dan sebanyak 1.480 di asuransikan, dengan demikian maka seharusnya sudah cukup banyak yang terakomodir dalam pelayanan JAMKESMAS tersebut. Penelitian ini menemukan bahwa masyarakat pengadu sudah terdaftar dalam JAMKESMAS, dan dengan demikian pelayanan kesehatan bisa dinikmati oleh masyarakat tersebut.

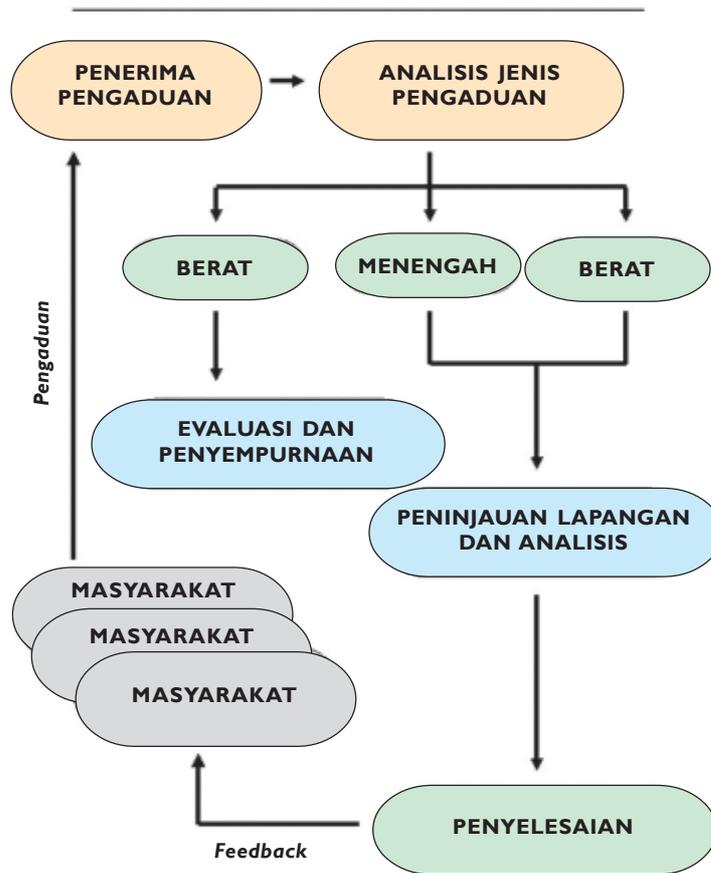
Selain itu, untuk menyerap, menghimpun, dan menampung aspirasi masyarakat DPRD bisa melakukannya secara proaktif melakukan pendekatan ke masyarakat. Secara institusional maupun individual, DPRD juga bisa melakukan langkah responsif dengan menginisiasi dan mengembangkan pos pengaduan. Upaya ini sangat strategis, karena DPRD bisa mendapatkan masukan maupun umpan balik dari masyarakat dan bisa memberikan pengayaan bagi DPRD dalam melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik, baik secara prosedural maupun secara substansial.

Secara prosedural, dalam arti bahwa input maupun umpan balik yang dihimpun oleh DPRD mempunyai legitimasi prosedural untuk dibahas lebih lanjut dalam mekanisme pembahasan di DPRD dan pengayaan secara substansial dalam arti bahwa pengaduan sebagai masukan dan umpan balik yang diperoleh dari masyarakat menjadi lebih berkualitas. Hal ini dimungkinkan, jika masyarakat merasakan manfaat konkret dari pengaduan yang dilakukannya kepada DPRD. Pengaduan dari masyarakat akan menjadi lebih berkualitas sebagai aspirasi jika didukung oleh mekanisme pengelolaan yang sistematis, baik di aspek penyerapan, menghimpun, maupun menampung. Berdasarkan data pengaduan yang dihimpun secara sistematis, DPRD bisa melakukan tindak lanjut yang lebih mendasar. Mulai dari meminta keterangan kepada pelaksana pelayanan publik, baik di tingkat unit pelayanan maupun ke Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), maupun membawanya dalam pembahasan di alat kelengkapan DPRD.

Banyak jenis pengaduan yang bisa disiapkan oleh DPRD, di antaranya:

1. Membentuk tim penerima aspirasi untuk menerima aspirasi masyarakat yang datang langsung ke gedung DPRD.
2. Mengembangkan posko aspirasi
3. Website yang dibentuk dewan masing-masing daerah.
4. Pesan singkat (SMS) dengan nomor khusus.
5. Bisa bekerjasama dengan media cetak untuk membuka pengaduan layanan publik.
6. Lewat telepon on-line.
7. Persuratan
8. Facsimile.
9. E-mail

## MEKANISME PENANGANAN PENGADUAN MASYARAKAT



### b. Pengawasan ke unit layanan

Masyarakat mendapatkan pelayanan publik secara langsung melalui Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD), antara lain sekolah, puskesmas, kantor kelurahan/kecamatan, kantor kependudukan dan catatan sipil, dan lain-lain. Selain itu, masyarakat juga bisa mendapatkan pelayanan publik melalui unit-unit pelayanan publik yang diselenggarakan oleh badan usaha swasta, seperti sekolah swasta, klinik pengobatan atau rumah sakit swasta, dan lain-lain.

Untuk menjamin pelaksanaan pelayanan publik berjalan dengan baik dan masyarakat mendapatkan kualitas barang dan jasa dengan baik, yang sesuai dengan standar pelayanan minimal, anggota DPRD bisa melakukan pengawasan langsung ke unit-unit pelaksana teknis daerah. Pengawasan bisa dilakukan secara proaktif dengan melakukan peninjauan lapangan secara acak ke UPTD maupun sebagai respons positif terhadap pengaduan masyarakat.

**Kasus 3:2. Pungutan KTP di Kota Madiun**

Dalam sidaknya di salah satu kelurahan di Kota Madiun, seorang anggota DPRD Kota Madiun menemukan adanya pemungutan uang dalam pelayanan KTP. Padahal pelayanan yang dilakukan oleh petugas kelurahan masih dirasakan kurang cepat, hingga pembuatan KTP lebih dari 3 (tiga) hari yang ditentukan. Untuk mengatasi permasalahan pelayanan tersebut, anggota DPRD melakukan koordinasi dengan Camat yang membawahi kelurahan tersebut. Solusi yang ditawarkan adalah memberi motivasi kepada petugas layanan untuk mempersingkat waktu layanan. Selanjutnya, tentang pungutan tidak ditetapkan tarif tertentu, tetapi dibebaskan kepada pengguna untuk memberikan “sumbangan”. Hasilnya, masyarakat yang menerima layanan terpuaaskan dengan makin singkatnya waktu yang dibutuhkan. Sementara itu, besaran dana yang terkumpul dari masyarakat juga lebih besar.

**c. Pengawasan ke SKPD (termasuk unit layanan)**

SKPD merupakan institusi penentu kebijakan, perencana dan penyelenggara pelayanan publik di sektor tertentu. Dalam pelaksanaan pelayanan publik langsung ke masyarakat, SKPD didukung oleh UPTD (dan service provider swasta). Dalam hal ini, SKPD memberikan mandat dan alokasi anggaran kepada UPTD atau perusahaan penyedia barang dan jasa. Selain itu, SKPD juga melakukan supervisi dan pengendalian kepada UPTD. Dalam konteks ini, jika ada tindakan atau kebijakan UPTD atau penyedia layanan yang merugikan masyarakat sebagai penerima manfaat pelayanan publik, DPRD juga perlu meminta keterangan kepada pejabat SKPD, seperti kasus di bawah ini.

**Kasus 3:3. *Hearing* Komisi D, DPRD Kota Madiun**

Seorang anggota DPRD Kota Madiun, menemukan sejumlah peralatan pertanian yang dibeli melalui dana APBD 2006-2008 menumpuk di Kantor Dinas Pertanian. Secara persuasif, dia mengingatkan Kepala Dinas Pertanian agar segera membagikan alat-alat pertanian tersebut kepada petani. Tetapi peringatan ini tidak mendapatkan tanggapan positif dari kepala Dinas Pertanian. Menindaklanjuti sikap Kepala Dinas Pertanian tersebut, Komisi D Bidang Kesejahteraan Masyarakat mengadakan *Hearing* di DPRD dengan menghadirkan pihak eksekutif yang lebih luas, termasuk Bagian Keuangan dan Bagian Perlengkapan Daerah. *Hearing* menghasilkan kesimpulan bahwa Kepala Dinas Pertanian sudah bertindak salah karena menahan alat-alat pertanian tersebut. Dalam LKPJ Walikota, hal ini juga diungkap dan dikritisi oleh fraksi pengusul. Dalam perubahan organisasi berdasarkan PP 41 Tahun 2007, Walikota menunjuk pejabat baru Dinas Pertanian, dan oleh Kepala Dinas Pertanian baru, alat-alat pertanian tersebut dibagikan kepada petani.

#### d. Pengawasan kepada Kepala Daerah (Bupati/Walikota)

Pengawasan oleh DPRD kepada Kepala Daerah dilakukan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik secara keseluruhan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah pada umumnya. Pengawasan terhadap Kepala Daerah oleh DPRD setiap tahun dilakukan terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ). Dalam Pasal 27 (2) UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan 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”.

LKPJ dapat memuat mengenai realisasi program dan kegiatan yang telah disepakati dalam arah kebijakan umum APBD sampai dengan akhir tahun anggaran (SE Mendagri No. 903/2429/SJ tanggal 21 September 2005, format, prosedur, tata cara, waktu, isi, jenis laporan ditegaskan dalam Surat Mendagri No. 120/1306/SJ tanggal 7 Juni 2005).

Agar bisa menilai LKPJ bupati/walikota dengan baik, anggota DPRD seharusnya melakukan uji petik terhadap beberapa proyek pembangunan infrastruktur, pengadaan barang dan jasa dalam penyelenggaraan bidang pendidikan dan kesehatan, serta mengidentifikasi penerima manfaat anggaran publik di bidang pelayanan dasar, apakah sampai ke masyarakat sebagai penerima manfaat atau tidak. Terutama untuk program maupun proyek yang mendapatkan alokasi anggaran yang besar. Misalnya, jika ada program pemberian beasiswa pendidikan yang anggarannya mencapai miliaran rupiah, anggota DPRD perlu mendapatkan informasi tentang penerima manfaat beasiswa tersebut. Hal ini untuk melihat apakah program beasiswa ditujukan untuk meningkatkan akses masyarakat miskin atau tidak. Dalam proyek pembangunan infrastruktur berupa jalan, saluran irigasi, saluran drainase, maupun pasar, anggota DPRD bisa melakukan penelusuran pelaksanaan proyek dengan melibatkan konstituennya di daerah pemilihan.

Sebagai kesimpulan, bentuk-bentuk pengawasan DPRD dalam digambarkan dalam bentuk tabel berikut ini.

**Tabel 3.1 Bentuk Pengawasan oleh DPRD**

Tingkat Pelayanan	Indikator(Apa yang diawasi)	Tindak Lanjut	Contoh Kasus
Pengawasan ke Kepala Daerah	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Siapa yang bertanggungjawab?</li> <li>- Bagaimana prosedurnya?</li> <li>- Adakah peraturannya?</li> <li>- Daya tanggap? (kemampuan personilnya)</li> <li>- Standar pelayanan</li> <li>- Rencana &amp; Anggaran</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Saran perbaikan: Koordinasi antar-SKPD</li> <li>- Permintaan pertanggungjawaban</li> <li>- Revisi kebijakan atau pembuatan kebijakan baru.</li> <li>- Revisi target RPJMD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capaian target SPM</li> <li>- Target RPJMD</li> </ul>
Pengawasan ke SKPD	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Siapa yang bertanggungjawab?</li> <li>- Prosedurnya bagaimana?</li> <li>- Apakah ada dan apakah jalan?</li> <li>- Apakah ada peraturannya?</li> <li>- Bagaimana daya tanggap (kemampuan personil)?</li> <li>- Standar pelayanan &amp; Rencana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Saran perbaikan: pengorganisasian, perbaikan prosedur pelayanan.</li> <li>- Penguatan kompetensi personil- Revisi Target Renstra/Renja SKPD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kebijakan prosedur pengawasan SKPD terhadap unit layanan yang lemah.</li> </ul>
Pengawasan ke Unit Layanan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Siapa yang bertanggung jawab?</li> <li>- Bagaimana prosedur pelayanan?</li> <li>- Apakah ada dan apakah jalan?</li> <li>- Daya tanggap (kemampuan personil)?</li> <li>- Apakah ada peraturannya?</li> <li>- Standar pelayanan/operasional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Saran perbaikan: pengorganisasian</li> <li>- Perbaikan prosedur pelayanan</li> <li>- Penguatan kompetensi personil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pasien meninggal karena tidak terlayani</li> </ul>
Pengaduan Masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keluhan langsung dengan bahasa masyarakat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Didengar, didata, distrukturkan, dan disalurkan ke komisi yang bersangkutan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gedung rusak</li> <li>- Air PDAM tidak ngocor.</li> </ul>

### 3.4 Mekanisme Pengawasan

Mekanisme pengawasan, sesungguhnya sangat terkait dengan kebutuhan dan kualitas yang akan diawasi dalam unit layanan publik; termasuk yang akan bertanggung jawab melakukan pengawasan.

#### a. Mekanisme Pengawasan Individu

Pengawasan secara individu merupakan pengawasan yang melekat sesuai dengan jabatannya sebagai wakil rakyat. Setiap individu anggota DPRD tidak seharusnya membatasi aktivitasnya pada komisi maupun pansus. Mereka secara individu dalam jabatannya sebagai wakil rakyat seharusnya lebih peka dan memiliki sense/instink pengawasan. Berikut langkah-langkah yang bisa dilakukan oleh anggota dewan dalam melakukan pengawasan, antara lain:

- Anggota DPRD dapat berjaringan dengan masyarakat atau CSO dalam melakukan pengawasan, misalnya dengan membuka posko pengaduan di masing-masing daerah pemilihan .
- Melakukan diskusi-diskusi informal dengan masyarakat tentang isu-isu pelayanan publik.
- Melakukan advokasi media, termasuk bentuk pertanggungjawaban.

- Mengadvokasi langsung terhadap pemberi layanan.
- “Mendesakkan” menjadi agenda bersama atas nama lembaga DPRD misalnya membawa ke dalam forum evaluasi tingkat komisi, gabungan komisi, pansus dan atau setidaknya tingkat fraksi.
- Hasil evaluasi dipublikasikan ke media

Beberapa praktek pengawasan individual telah dikembangkan oleh anggota DPRD di beberapa daerah, misalnya dengan mengembangkan posko pengaduan masyarakat di daerah pemilihannya seperti kasus 3.3. Dalam prakteknya, upaya pengawasan individual anggota DPRD ini kemudian mendapatkan dukungan dari anggota DPRD dari satu fraksi maupun dari anggota-anggota fraksi yang berbeda.

#### **Kasus 3:4. Pemanfaatan Posko Aspirasi**

Sejak pelantikan anggota DPRD di Kabupaten Bulukumba (Sulawesi Selatan) pada September 2004, seorang anggota DPRD langsung membuka Posko Aspirasi di daerah pemilihan. Posko ini dimaksudkan untuk mendekatkan ruang partisipasi warga dalam pembangunan, sekaligus sebagai media untuk mengetahui apa kerja wakilnya di DPRD. Sederhananya, masyarakat bisa menyampaikan aspirasi melalui surat ke posko ini, sehingga tidak perlu menghabiskan waktu dan dana untuk berdemonstrasi ke DPRD jika hanya ingin mengusulkan bantuan untuk membangun gorong-gorong dan prasarana permukiman lainnya. Setiap surat atau pengaduan yang masuk dikawal dengan meneruskan kepada lembaga berwenang. Hasilnya segera disampaikan kembali, baik lewat SMS, surat, maupun tatap muka langsung dengan warga.

Ada pengalaman menarik, saat terjadi bencana banjir bandang di Bulukumba, Sinjai dan Bantaeng. Posko ini kemudian berfungsi juga untuk penyaluran bantuan sembako, sehingga masyarakat kenal dengan posko ini. Dalam program rehabilitasi pascabencana, warga merasa terabaikan banyak yang mengadu ke posko. Begitu juga dengan kelompok masyarakat warga maupun NGO yang mengadukan permasalahan yang dihadapi. Semua permasalahan didokumentasikan dengan baik. Dokumentasi tersebut dijadikan bahan untuk melobi Fraksi dan Komisi agar menjadi agenda untuk ditindaklanjuti, termasuk upaya lain dengan berkoordinasi langsung dengan instansi terkait untuk segera menangani.

#### **b. Pengawasan oleh Komisi**

Pengawasan terhadap pelayanan publik oleh komisi di DPRD berkaitan dengan mitra kerjanya di eksekutif, dan sesuai dengan bidang atau sektor yang ditangani. Pengawasan oleh komisi bersifat formal, lebih terencana, sejalan dengan program SKPD dan pelaksanaan pelayanan publik. Tindakan pencegahan terhadap kesalahan maupun perbaikan terhadap kualitas layanan bisa dilakukan secara terencana.

Bentuk-bentuk pengawasan yang dilakukan oleh komisi di DPRD antara lain berupa:

1. Rapat dengar pendapat atau Hearing atas sebuah persoalan yang terjadi di masyarakat berkaitan dengan kebijakan SKPD.
2. Peninjauan lapangan atas pelaksanaan sebuah kebijakan yang telah didanai oleh APBD.

3. Penilaian atas selesainya sebuah kegiatan yang sudah direncanakan dalam program kerja SKPD.
4. Publikasi hasil pengawasan melalui media massa.

Misalnya kalau ada kasus dimana Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) melakukan praktik penarikan retribusi kepada masyarakat miskin, Komisi DPRD yang menangani sektor kesehatan masyarakat bisa memanggil kepala Dinas Kesehatan untuk meminta keterangan. Hal ini perlu dilakukan karena pelayanan kesehatan masyarakat merupakan jenis pelayanan dasar yang dalam beberapa Konvensi Internasional yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Republik Indonesia, dinyatakan sebagai pelayanan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintah dan pemerintah menyediakan anggarannya. Hal yang sama juga perlu dilakukan jika terjadi pemungutan biaya sekolah di sekolah-sekolah penyelenggara pendidikan dasar, yang terjadi secara merata di daerah. Jika terjadi pelayanan pembuatan KTP yang mempersulit dan biayanya memberatkan masyarakat, Komisi DPRD yang menangani bidang kependudukan juga bisa melakukan hal sama, meminta keterangan kepada pejabat Dinas Kependudukan dan merekomendasikan upaya perbaikan terhadap sistem pelayanan dan merekomendasikan anggaran untuk pelayanan dasar ini.

### c. Pengawasan Gabungan Komisi

Pengawasan oleh Gabungan Komisi adalah:

1. Pengawasan yang ruang lingkupnya merupakan bidang yang menjadi tugas lintas komisi dan dilaksanakan oleh dua atau lebih komisi yang ada di DPRD.
2. Program biasanya lebih terencana dan waktu yang sudah ditentukan sehingga agendanya sudah jelas.
3. Tetap ada satu komisi yang menjadi penginisiator utama dalam pengawasan tersebut.
4. Untuk memperkuat hasil pengawasan, pelibatan masyarakat atau stakeholder lain untuk mendapatkan masukan dan pendapat menjadi sesuatu yang penting dibutuhkan.

### d. Pengawasan Panitia Khusus (Pansus)

Panitia khusus merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat sementara dan dibentuk oleh pimpinan DPRD setelah mendengar pertimbangan Panitia Musyawarah (Panmus). Pengawasan yang dilakukan oleh gabungan individu anggota DPRD dari komisi dan fraksi berbeda yang ditugaskan secara khusus melakukan pengawasan atas agenda tertentu.

Untuk memperkuat pengawasan, panitia khusus bisa melibatkan masyarakat atau stakeholder lain untuk memperkuat legitimasi maupun kualitas pengawasan. Hal ini sangat penting karena pengawasan yang dilakukan oleh DPRD bertujuan untuk memperbaiki penyelenggaraan pelayanan publik untuk masyarakat.

Pengawasan oleh Pansus ini, dalam beberapa kasus, bisa menghasilkan rekomendasi lebih lanjut, diantaranya dengan digunakannya hak interpelasi, hak angket, maupun hak menyatakan pendapat, sebagaimana diatur dalam UU 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 43

### e. Pengawasan Pimpinan

Pengawasan oleh Pimpinan lebih banyak bersifat tindaklanjut atas hasil pengawasan alat kelengkapan dewan sebelumnya, seperti Komisi atau gabungan Komisi. Pengawasan Komisi biasanya lebih bersifat sebagai peringatan atau teguran terhadap respon hasil pengawasan yang lemah.

### f. Pengawasan Fraksi

Pengawasan dilakukan oleh setiap anggota fraksi dan hasilnya dibahas di tingkat fraksi untuk menjadi keputusan politik. Rekomendasi sangat ditentukan pada kualitas dan jenis kasus yang ditemukan di lapangan. Fraksi bisa merekomendasikan langsung hasil temuannya kepada instansi bersangkutan atau kepada komisi terkait di internal DPRD termasuk desakan langsung kepada pimpinan DPRD untuk atas nama institusi mengambil sikap atas hasil temuan tersebut.

Sesuai dengan uraian di atas, mekanisme pengawasan dapat digambarkan ke dalam matrik berdasarkan sifatnya.

Aktor	Tindakan Aktif	Tindakan Pasif
Personal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kunjungan langsung ke lapangan</li> <li>- Menelpon langsung penyelenggara layanan yang diadakan</li> <li>- Melibatkan media</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menerima pengaduan melalui posko aspirasi, SMS, persuratan, atau informasi melalui media cetak dan merespon balik melalui media</li> </ul>
Komisi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kunjungan langsung di lapangan,</li> <li>- Rapat Kerja,</li> <li>- Hearing dengan pihak terkait serta</li> <li>- Melibatkan media</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menerima pengaduan, surat, SMS atau informasi media cetak</li> </ul>
Gabungan Komisi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kunjungan langsung di lapangan,</li> <li>- Rapat Kerja,</li> <li>- Hearing pihak terkait dll</li> <li>- Melibatkan media</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menerima pengaduan, surat, sms atau informasi media cetak</li> </ul>
Pansus	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kunjungan lapangan</li> <li>- Rapat Kerja dengan pihak terkait,</li> <li>- Hearing dengan kelompok yang peduli terhadap isu yang ditangani.</li> <li>- Mengundang kelompok independen, akademisi untuk memberi pendapat</li> <li>- Melibatkan media</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menerima pengaduan dari masyarakat</li> <li>- Mendapatkan informasi lewat media</li> </ul>
Fraksi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Melakukan kunjungan</li> <li>- Mengundang pihak luar memberi masukan atas hasil pengawasan di lapangan</li> <li>- Melibatkan media</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menerima pengaduan dari masyarakat</li> <li>- Mendapatkan informasi lewat media</li> </ul>
Pimpinan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menindaklanjuti hasil/rekomendasi hasil pengawasan komisi, gabungan komisi, pansus dll</li> <li>- Melibatkan media</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menerima pengaduan masyarakat, sms, persuratan</li> <li>- Mendapat informasi lewat media</li> </ul>

### 3.5. Dukungan Sekretariat DPRD

DPRD sesungguhnya berharap dukungan maksimal Sekretariat DPRD bersama stafnya akan mampu meningkatkan citra parlemen di mata publik. Utamanya, yang berkaitan dengan transparansi dan penyebarluasan kerja-kerja politik sehingga ada informasi yang proporsional yang menjadi dasar pijakan bagi masyarakat untuk menilai secara objektif terhadap kinerja parlemen.

Undang-undang No 22 tahun 2003 tentang Susduk, khususnya pada Bab VIII yang mengatur masalah alat kelengkapan DPRD, protokoler, keuangan dan peraturan tata tertib dengan tegas dijelaskan lembaga sekretariat DPRD dibentuk sesungguhnya untuk mem-*back up* kelancaran tugas-tugas DPRD. Pasal 99 ayat 4 menyatakan tugas Sekretariat DPRD adalah "Untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota dibentuk Sekretariat Dewan yang ditetapkan dengan peraturan daerah provinsi dan personalnya terdiri atas pegawai negeri sipil". Begitu pula dalam Undang-Undang 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 123 ayat 3 disebutkan Sekretariat Dewan mempunyai tugas di antaranya: (a). menyelenggarakan administrasi kesekretariatan DPRD; (b) menyelenggarakan administrasi keuangan DPRD; (c). mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD; dan (d) menyediakan dan mengkoordinasi tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.

Bagaimana teknis kerja Sekretariat Dewan, diatur dalam PP 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Pasal 4 yang menyatakan bahwa:

- (1) Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut Sekretariat DPRD merupakan unsur pelayanan terhadap DPRD
- (2) Sekretariat DPRD mempunyai tugas menyelenggarakan administrasi kesekretariatan, administrasi keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD, menyediakan serta mengkoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD sesuai kemampuan keuangan daerah.
- (3) Sekretariat DPRD dalam menjalankan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyelenggarakan fungsi:
  - a. penyelenggaraan administrasi kesekretariatan DPRD
  - b. penyelenggaraan administrasi keuangan DPRD
  - c. penyelenggaraan rapat-rapat DPRD, dan
  - d. penyediaan dan pengorganisasian tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD
- (4) Sekretariat DPRD dipimpin oleh Sekretariat Dewan
- (5) Sekretariat dewan secara teknis operasional berada di bawah dan bertanggungjawab kepada pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggungjawab kepada Gubernur melalui Setda

Secara sederhana dukungan Sekretariat DPRD dalam melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik dapat dikelompokkan di bawah ini :

#### a. Dukungan dokumen informasi

Seperti dijelaskan sebelumnya, DPRD yang akan melakukan pengawasan, baik atas nama institusi dan/atau individu anggota DPRD seharusnya lebih awal menentukan sasaran yang akan dipantau. Ini sangat terkait dengan dukungan ketersediaan dokumen atau informasi tentang kondisi pelayanan publik selama ini termasuk dokumen peraturan lainnya yang dianggap

mendukung misalnya:

- Dokumen RPJMD sebagai bahan untuk memastikan komitmen dan janji pemerintah daerah terhadap pelayanan publik yang setiap saat bisa evaluasi.
- Dokumen APBD dan APBD Perubahan (kurun waktu 2 tahun terakhir) sebagai bahan evaluasi ketersediaan dukungan alokasi anggaran yang maksimal terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik.
- Informasi RKPD tahun berjalan dan tahun anggaran yang dibahas, sebagai alat untuk melihat apakah pemerintah sudah memiliki rencana perbaikan dan peningkatan kualitas layanan public dalam tahun berjalan atau belum.
- LKPJ Kepala Daerah 2 tahun terakhir, sebagai informasi awal untuk memastikan respon pemerintah daerah terhadap kondisi pelayanan public dua tahun terakhir.
- Rencana Strategis (Renstra) dan Rencana Kerja (Renja) masing-masing SKPD, untuk melihat komitmen dan rencana kerja masing-masing SKPD dalam perbaikan kualitas pelayanan publik.
- Menyediakan tenaga ahli, bila dipandang penting untuk memperkuat kerja-kerja DPRD termasuk dalam mengkaji evaluasi perda dan pembentukan perda baru.
- Informasi tentang judul-judul Perda yang sudah diusulkan oleh SKPD. Ini penting untuk memastikan apakah perda yang diusulkan SKPD sejalan dengan kebutuhan berdasarkan analisa atas informasi awal yang diperoleh.

#### **b. Administrasi dan Keuangan**

- Dokumentasi dan publikasi proses dan hasil pengawasan
- Menyediakan form-form tertentu yang bisa digunakan oleh DPRD dalam melakukan pencatatan hasil pengawasan
- Membantu DPRD menerima dan mengelola pengaduan dari masyarakat
- Membantu DPRD dalam proses komunikasi dengan SKPD dan masyarakat
- Mengadministrasikan semua penggunaan anggaran

## BAB 4

### Pertanggungjawaban Hasil dan Tindak Lanjut Pengawasan

#### 4.1 Pertanggungjawaban Hasil Pengawasan

Pertanggungjawaban atas hasil pengawasan menjadi penting untuk akuntabilitas suatu pekerjaan. Bahkan dalam Undang-Undang nomor 22 Tahun 2003 tentang Susduk, secara tegas mengharuskan setiap anggota DPRD melakukan pertanggungjawaban atas kinerjanya. Mekanisme pertanggungjawaban tidak secara tegas diatur dalam undang-undang nomor 22 tahun 2003 termasuk dalam UU nomor 32 tahun 2004, melainkan diatur dalam tata tertib masing-masing DPRD.

Apa yang ingin didorong dalam Undang-Undang tersebut, adalah agar publik dapat mengetahui kinerja wakilnya di DPRD. Publik ingin mendapatkan informasi terhadap realisasi atas aspirasi yang dikeluhkan selama ini melalui lembaga DPRD. Sayangnya, informasi tersebut, selama ini sulit ditemukan sehingga mempengaruhi persepsi publik terhadap DPRD menjadi rendah.

Mekanisme pertanggungjawaban dapat dilakukan dalam bentuk:

- Pengawasan individual yang terencana lebih banyak diterjemahkan dalam bentuk kegiatan reses dengan pola penganggaran yang sudah baku, sehingga pertanggungjawabannya juga sudah baku. Setiap anggota DPRD dibebankan membuat pelaporan hasil pengawasan (selama reses) dan disampaikan kepada Pimpinan DPRD, baik melalui persuratan resmi yang ditembuskan kepada setiap anggota, fraksi, komisi termasuk sekretariat dewan dan media massa, maupun dalam sidang paripurna anggota DPRD. Bahkan anggota DPRD bisa meminta untuk dilakukan rapat resmi fraksi untuk menjadikan hasil pengawasan mereka sebagai agenda politik melalui fraksi di mana mereka bergabung selama ini. Substansinya adalah bagaimana memastikan hasil pengawasan menjadi bagian dari agenda lembaga yang dapat ditindaklanjuti.
- Pertanggungjawaban hasil pengawasan komisi biasanya dilaksanakan melalui rapat rutin mingguan internal anggota komisi yang biasa disebut rapat kerja mingguan komisi. Meski demikian secara kelembagaan berdasarkan tata tertib DPRD diagendakan rapat pleno DPRD untuk tiga bulan masa sidang (sebagian daerah ada enam bulan masa sidang). Dalam forum ini, masing-masing DPRD melalui sidang pleno paripurna akan menyampaikan hasil kinerja selama tiga bulan masa sidang.
- Hal yang sama dengan hasil pengawasan yang dilakukan gabungan komisi atau Pansus, dapat dilakukan dalam rapat internal anggota gabungan komisi dan/atau anggota Pansus, dan hasilnya ditujukan kepada pimpinan DPRD.
- Hasil pengawasan, baik individu, komisi dan gabungan komisi serta Pansus juga dapat dipertanggungjawabkan melalui rapat pimpinan yang diperluas.
- Hasil pengawasan DPRD bisa dipertanggungjawabkan melalui sidang paripurna atau dengan melibatkan masyarakat luas melalui forum evaluasi satu tahun masa sidang DPRD.

- Yang terpenting pula, bagaimana hasil pengawasan tersebut terdokumentasi dalam bentuk laporan yang bagus dan terkelola dengan baik serta mudah dan murah untuk diakses oleh Publik.

## 4.2. Tindak Lanjut Pengawasan

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik di daerah, pengawasan bagaimanapun merupakan salah satu mekanisme untuk memperbaiki kualitas penyelenggaraan dan kualitas produk layanan publik, baik berupa barang maupun jasa. Upaya dan hasil pengawasan bisa menjadi input bagi upaya perbaikan pelayanan publik. Baik di level unit pelayanan teknis daerah (UPTD), level SKPD penyelenggara layanan, maupun penyelenggaraan pemerintahan secara umum. DPRD sebagai institusi maupun anggota DPRD sebagai pejabat negara mempunyai beberapa hak legal. Pada pasal 78 UU No. 22/2003 dinyatakan bahwa DPRD kabupaten/kota mempunyai hak interpelasi hak angket, dan hak untuk menyatakan pendapat.

Dalam konteks pengawasan yang dilakukan oleh DPRD, hasil pengawasan terhadap pelayanan publik bisa dijadikan bahan laporan pertanggungjawaban moral DPRD kepada masyarakat sebagai pemberi mandat, sebagai laporan berkala DPRD maupun alat kelengkapan DPRD, serta sebagai laporan tahunan. Hasil pengawasan juga perlu dipublikasikan secara luas kepada masyarakat dalam bentuk press release di media massa, baik media massa lokal maupun media internal yang diterbitkan oleh DPRD.

Ada beberapa kemungkinan tindak lanjut yang bisa dilakukan oleh anggota DPRD berdasarkan hasil-hasil pengawasan:

- a. Tindakan perbaikan, baik secara administrasi dan kualitas pelayanan
- b. Tindakan penghentian proyek maupun program. Namun demikian tindakan tersebut tetap disertai dengan rekomendasi pengusulan perbaikan regulasi
- c. Tindak lanjut berupa tindakan hukum. Khusus untuk tindak lanjut secara hukum ini DPRD harus menyerahkan otoritas secara penuh pada otoritas yang berwenang yaitu kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan atau kepala lembaga-lembaga/komisi pelayanan publik bagi daerah yang memiliki lembaga ombudsman atau Komisi Pelayanan Publik, seperti yang ada di Propinsi Jawa Timur, Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kota Makassar.

### (1) Tindak Lanjut Pengawasan oleh DPRD

Tindak lanjut pengawasan yang membutuhkan keterlibatan DPRD secara langsung adalah tindak lanjut yang berkaitan dengan tindakan perbaikan. Sekurang-kurang, terdapat lima tindakan perbaikan, yaitu: perbaikan pengorganisasian, perubahan alokasi APBD, perbaikan regulasi, dan mengusulkan raperda.

#### a. Perbaikan Pengorganisasian

Perbaikan pengorganisasian, umumnya dilakukan untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi pelayanan publik. Beberapa program pemberian subsidi untuk masyarakat miskin dikeluhkan masyarakat tidak tepat sasaran. Dalam program Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin) misalnya atau program Bantuan Langsung Tunai (BLT) banyak kepala keluarga yang mengeluhkan adanya

salah sasaran, dalam arti banyak keluarga yang cukup mampu menjadi penerima bantuan sedangkan yang lebih miskin tidak. Dalam kasus ini DPRD, dengan dukungan masyarakat sipil, bisa mengusulkan perbaikan organisasi program agar bantuan subsidi benar-benar diterima oleh keluarga miskin.

#### **b. Perubahan Alokasi APBD**

Ada banyak faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik di daerah. Salah satu yang sering dikeluhkan penyelenggara pelayanan publik dan juga kadang terabaikan adalah minimnya alokasi anggaran yang tersedia, sehingga sulit memenuhi standar layanan yang sudah ditetapkan.

Di sebuah daerah kabupaten/kota, banyak ditemukan sekolah yang melakukan pungutan dana bantuan sekolah kepada orangtua siswa, baik berupa SPP maupun uang bangunan bagi siswa baru. Hal ini dikeluhkan oleh para orangtua karena sebelumnya adanya peraturan yang melarang adanya pungutan biaya pendidikan di Sekolah Dasar (SD) maupun di SMP, dan di sisi lain dalam APBD alokasi dana pendidikan cukup besar. Setelah dilakukan pengecekan ke sekolah-sekolah dihimpun informasi bahwa sekolah-sekolah tidak mendapatkan dukungan anggaran daerah yang cukup.

Terhadap hal ini, DPRD bisa mengusulkan perubahan alokasi anggaran untuk penyelenggaraan pendidikan dasar (SD dan SMP) untuk menjamin akses bagi masyarakat mendapatkan pendidikan dasar. Pengusulan alokasi anggaran untuk unit-unit penyelenggara pendidikan dasar dapat dilakukan dalam pembahasan anggaran perubahan maupun dalam RAPBD tahun berikutnya.

#### **c. Perbaikan Regulasi**

Berkaitan dengan penyelenggaraan pendidikan dasar 9 tahun, yang meliputi SD dan SMP, beberapa sekolah membuat kebijakan untuk memungut uang bangunan dan SPP, karena Biaya Operasional Sekolah (BOS) yang diberikan oleh pemerintah pusat tidak cukup. Keputusan ini didukung oleh Komite Sekolah yang merupakan institusi perwakilan orangtua siswa di sekolah. Namun dalam pelaksanaannya, banyak orangtua siswa yang keberatan karena nilai pungutan dianggap terlalu besar. DPRD dalam hal ini bisa mengusulkan perbaikan regulasi yang berkaitan dengan beberapa hal;

- Tentang batas tertinggi pungutan yang boleh dilakukan oleh sekolah
- Prosedur penentuan pemungutan uang sekolah yang harus mendapatkan persetujuan orangtua siswa dalam forum pertemuan orangtua siswa, tidak hanya dari pengurus Komite Sekolah.
- Usulan tambahan dana APBD untuk pendidikan/sekolah.

#### **d. Mengusulkan Raperda**

Undang-Undang nomor 22 tahun 2003 memberikan hak inisiatif bagi DPRD untuk mengusulkan pembentukan regulasi di wilayah kerjanya. Regulasi bisa diperuntukkan untuk perbaikan atas masalah sosial atau mempertahankan kelestarian dalam masyarakat. DPRD bisa mengusulkan perda tentang lingkungan hidup, tata ruang, pengendalian bencana alam, dll. Prasyarat untuk mengajukan usul legislasi sesuai dengan tata tertib yang berlaku, yakni lima orang anggota DPRD dari fraksi yang berbeda.

**Kasus 4: 1 Perda Pelayanan Publik Jawa Timur**

Ada banyak contoh daerah-daerah yang telah berhasil melakukan perbaikan kualitas pelayanan publik di daerahnya atas prakarsa pemerintah dan dorongan dari DPRD. Salah satu daerah yang tergolong berhasil adalah Propinsi Jawa Timur.

DPRD dan Pemerintah Propinsi Jawa Timur telah membuat gebrakan yang memadai manakala kebutuhan aturan mengenai pelayanan publik dirasakan tidak ada, yaitu dengan menerbitkan Peraturan Daerah tentang Pelayanan Publik pada tahun 2005.

Konsep pelayanan publik yang harus diberikan oleh petugas dalam Perda ini harus memiliki paradigma melayani masyarakat sebaik-baiknya. Bahkan lembaga pengawas yang independen bernama Komisi Pelayanan Publik telah memiliki otoritas yang memadai untuk menindaklanjuti berbagai keluhan yang dihadapi oleh masyarakat hingga pada pemutusan perkara kepada penyedia layanan. Kewenangan yang luar biasa tersebut nantinya akan memaksa aparat pelayanan publik untuk terus memperbaiki kinerja dan meningkatkan mutu pelayanan. (Kertas Posisi MP3 Terhadap RUU Pelayanan Publik)

**e. Perbaikan Rencana Strategis Daerah**

Setiap kepala daerah terpilih, diharuskan membuat Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) paling lambat 3 (tiga) bulan setelah dilantik. Melalui RPJMD, diharapkan pembangunan akan lebih terencana dan terarah. Meski demikian, apabila dalam perjalanannya dipandang ada hal-hal yang sudah tidak sesuai dengan kondisi lapangan, yang disebabkan karena berbagai faktor, maka DPRD atas hasil pengawasannya, bisa mengusulkan perbaikan rencana strategis daerah.

Dengan adanya Ratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi Sosial Budaya dengan Undang-undang Nomor 11 tahun 2005 misalnya, rencana strategis daerah di sektor pendidikan dan kesehatan masyarakat harus diubah. Meratifikasi perjanjian internasional tentang hak ekonomi, sosial dan budaya ini juga berarti bahwa pemerintah berkomitmen untuk secara bertahap memberikan pendidikan dan kesehatan gratis kepada masyarakat.

**4.3. Pengorganisasian Hasil Pengawasan**

Salah satu yang paling sering dikeluhkan DPRD adalah kurangnya respon Pemerintah Daerah terhadap hasil pengawasan yang selama ini dijalankan. Meski, dalam kondisi tertentu beberapa kasus pelayanan publik bisa tertangani dengan cepat tanpa melalui prosedur internal DPRD. Dan ini sangat terkait dengan kekuatan bargaining position seorang individu anggota DPRD di mata eksekutif. Bahkan pola penyelesaian biasanya dilakukan dengan melalui pertelpon saja antara anggota DPRD dengan SKPD atau unit bertanggungjawab terhadap lapangan publik tersebut. Hanya saja penanganan seperti ini terkadang hanya bersifat reaktif dan sementara dan tidak ditindaklanjuti sebuah kesadaran permanen.

#### Kasus 4:2 Pengawasan Hasil Pengawasan

Salah seorang anggota DPRD Kabupaten Kaimana di Papua Barat, mengaku selama ini anggota DPRD cukup proaktif melakukan pengawasan pelayanan publik. Hanya saja, hasil pengawasan tersebut kurang bermakna dengan lambannya respon dari Bupati selaku penanggungjawab pemerintahan di daerah. Pengakuan yang sama juga dijelaskan salah seorang anggota DPRD Kabupaten Serdang Bedagai Propinsi Sumatra Utara yang mengaku menghadapi kendala teknis dimana ada anggapan bahwa DPRD hanya berwenang mengevaluasi Pemerintah Daerah melalui Kepala Daerah dalam LKPJ-nya. Hal ini menyebabkan pengawasan terhadap kinerja unit layanan dan SKPD kurang terkawal dengan baik, meski sebenarnya ada peluang yang besar bagi DPRD untuk mengambil tindakan politik terhadap pemerintah daerah berdasarkan hasil pengawasan terhadap unit layanan dan SKPD. Misalnya dengan menggunakan Hak Interplasi, Hak Angket dan bahkan penyampaian pernyataan atau pendapat sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, dan tata tertib DPRD, jika tidak puas dengan kinerja Pemerintah Daerah.

#### 4.4. Menggunakan Hak “Tindakan Politik” DPRD

Undang-Undang 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya pada pasal 43, menyebutkan bahwa DPRD sesungguhnya memiliki hak legal yang sewaktu-waktu dapat digunakan sebagai tindakan politik dalam mengukur kinerja pemerintah daerah. Bahkan tindakan politik tersebut bisa berimplikasi terhadap tindakan penegakan hukum. Hak legal tersebut adalah hak interplasi, hak angket dan hak untuk menyampaikan pendapat.

Secara teknis penggunaan hak-hak legal ini diatur dalam tata tertib DPRD, yang prosedurnya antara lain: *pertama*, pengusul paling sedikit terdiri dari lima anggota DPRD yang berasal dari minimal dua fraksi; *kedua*, usulan ini dibahas oleh panitia musyawarah dan jika diterima dibahas dalam sidang pleno DPRD; dan *ketiga*, sidang pleno kemudian merekomendasikan apakah layak dilanjutkan penggunaan hak legal tersebut atau tidak?.

##### a. Hak Interplasi

Hak interplasi biasanya digunakan bila mana terdapat ketidakpuasan anggota DPRD atas kinerja Pemerintah Daerah, baik atas janji-janjinya selama ini sebagaimana terjabarkan dalam RPJMD, rendahnya komitmen Pemerintah Daerah dalam menjalankan kebijakan atau peraturan yang sudah disepakati oleh Pemerintah Daerah dan DPRD, serta rendahnya sikap atau tanggapan pemerintah atas rekomendasi hasil pengawasan yang dilakukan DPRD selama ini. Interplasi sesungguhnya merupakan sebuah tindakan politik DPRD terhadap Pemerintah Daerah dengan memintai keterangan, penjelasan terhadap isu yang dipermasalahkan dalam forum hak interplasi tersebut. Sebagaimana dijelaskan di atas, proses awal pengajuan hak interplasi sesungguhnya tidak terlalu berat. Mekanisme internal DPRD hanya mensyaratkan minimal 5 orang anggota DPRD dari fraksi berbeda selaku inisiator, menyusun konsep permasalahan yang disertai alasan-alasan yang kuat untuk mengajukan hak interplasi. Panitia Musyawarah (Panmus) atas hasil penjelasan dari inisator kemudian melakukan rapat pleno

dengan agenda untuk memutuskan apakah hak interplasi layak diteruskan atau tidak. Bila mana dianggap layak dan penting, Panmus segera menjadwalkan untuk diadakan sidang paripurna untuk mendapatkan persetujuan diadakannya hak interplasi DPRD terhadap Pemerintah Daerah/Kepala Daerah.

DPRD sesuai haknya dapat melakukan pemanggilan kepada Kepala Daerah untuk mengklarifikasi atau memberi penjelasan atas hal yang dipermasalahkan DPRD selama ini.

### **b. Hak Angket**

Bila mana jawaban atau penjelasan Pemerintah Daerah dipandang kurang memuaskan atau dianggap tidak menjawab yang dipermasalahkan, maka DPRD bisa meningkatkan penggunaan hak legalnya yakni hak angket. Mekanisme pengajuan hak angket secara umum sama dengan hak interplasi. Hak angket sesungguhnya setingkat lebih tinggi kekuatannya dari hak interplasi. Bahkan hak angket biasa juga didefinisikan sebagai hak penyelidikan yang sesungguhnya bisa bermuara pada rekomendasi penegakan hukum. Karenanya, hal-hal yang dipermasalahkan dalam hak angket biasanya adalah berkaitan dengan pelanggaran perundang-undangan, tindak pidana korupsi dll. Untuk memperkuat penilaian tersebut DPRD membentuk pansus hak angket yang dalam kerjanya dapat bekerja sama dengan pihak luar yang independen dan dipandang memiliki kapasitas untuk memberi masukan dan penilaian atas permasalahan yang ditelusuri.

Sebenarnya, penggunaan hak angket DPRD masih perlu mendapatkan penjelasan mekanisme dan prosedurnya. Hal ini disebabkan karena penggunaan hak angket oleh DPRD tidak mempunyai dasar hukum yang jelas. Satu-satunya UU yang mendetilkkan Hak Angket adalah UU Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat. Jika penggunaan Hak Angket didasarkan pada Undang-undang tersebut, maka mekanismenya akan meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. Pengusulan penggunaan hak angket oleh anggota DPRD;
- b. Pengambilan keputusan digunakannya hak angket dalam rapat paripurna DPRD;
- c. Penetapan nama-nama Panitia Angket yang disetujui oleh rapat paripurna DPRD;
- d. Penetapan besaran anggaran dan masa kerja panitia angket
- e. Pengumuman dalam Berita Daerah nama-nama Panitia Angket.
- f. Panitia Angket menjalankan tugasnya, dengan kewenangan sebagai berikut:
  - Memanggil orang untuk dimintai keterangan.
  - Memeriksa saksi
  - Meminta keterangan ahli
  - Mengumpulkan alat bukti
  - Membuat berita acara hasil pemeriksaan.

### **c. Hak untuk Menyatakan Pendapat**

Bila mana hasil angket terbukti benar adanya, pemerintah dinyatakan melanggar Undang-Undang atau Peraturan Daerah, atau terbukti korupsi, maka DPRD bisa mengajukan pernyataan pendapat atas status pemerintah daerah/Bupati/Walikota. Termasuk dengan melakukan tindakan politik berupa pengajuan pemberhentian Bupati/Walikota kepada Menteri Dalam Negeri.

## BAB 5

# Penutup

DPRD mempunyai tugas dan kewenangan yang sangat besar dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah, termasuk terhadap pelayanan publik. Selama ini ada pemahaman umum bahwa DPRD hanya berwenang untuk melakukan pengawasan terhadap kepala daerah melalui mekanisme Laporan Pertanggungjawaban dan tidak berwenang untuk melakukan pengawasan secara teknis secara langsung ke Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), apalagi ke Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD).

UU No. 32 tahun 2004 maupun UU 22 tahun 2003, dengan jelas menyatakan bahwa DPRD mempunyai hak untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah sampai ke level pelaksana teknik, bahkan meminta keterangan kepada masyarakat. Pasal 82 UU No. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD menyatakan bahwa “DPRD Kabupaten/Kota dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, berhak meminta pejabat Negara tingkat kabupaten/kota, pejabat pemerintah kabupaten/kota, badan hukum, dan warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara”.

Seperti diuraikan di panduan ini, pengawasan DPRD terhadap pelayanan publik bisa dilakukan sejak perencanaan, selama pelaksanaan, maupun pasca-pelaksanaan pelayanan publik. Pengawasan di fase perencanaan untuk memastikan apakah pemerintah daerah mempunyai rencana program dan alokasi anggaran untuk penyelenggaraan pelayanan publik –terutama untuk pelayanan dasar bagi masyarakat daerah. Pengawasan dalam pelaksanaan untuk memastikan bahwa pelayanan publik dilaksanakan sesuai dengan perencanaan dan manfaatnya sampai ke masyarakat. Sedangkan pengawasan pasca pelaksanaan pelayanan publik bertujuan mencari umpan balik dan menyediakan informasi untuk meningkatkan kinerja pelayanan publik di waktu mendatang.

Hasil pengawasan bisa menjadi bahan pertanggungjawaban kinerja DPRD, baik secara formal kelembagaan, kepada konstituen, maupun kepada publik. Salah satu bentuk pertanggungjawaban adalah menjadikan hasil-hasil pengawasan sebagai bahan untuk menyusun kebijakan publik di masa depan, baik berupa kebijakan anggaran daerah, sistem pelayanan publik, peraturan daerah, maupun rencana strategis daerah.

Fungsi pengawasan sangat berkaitan erat dengan tiga fungsi lainnya. Efektifnya fungsi pengawasan akan meningkatkan kualitas fungsi legislasi, fungsi penganggaran, maupun fungsi representasi. Usulan perubahan peraturan maupun pembuatan peraturan baru di daerah akan jauh lebih baik apabila didasarkan pada hasil indentifikasi terhadap kondisi riil penyelenggaraan pelayanan publik. Pembahasan Rancangan APBD yang diajukan oleh pihak eksekutif juga akan memiliki dasar yang kuat apabila didasarkan pada hasil pengawasan oleh DPRD terhadap pelaksanaan pelayanan publik di tahun-tahun sebelumnya.

Berdasarkan hasil-hasil pengawasan terhadap pelayanan publik pula, DPRD bisa mengajukan usulan perbaikan terhadap rencana strategis daerah. Komitmen nasional untuk memberikan pendidikan dasar 9 tahun dan layanan kesehatan gratis secara bertahap misalnya, perlu diwujudkan dengan mengusulkan rencana strategis daerah yang memuat secara bertahap perwujudan komitmen tersebut. Menimbang hal tersebut, sudah sepatutnya apabila DPRD mengalokasikan sumber daya yang lebih besar untuk mengoptimalkan fungsi pengawasan terhadap pelayanan publik, baik anggaran, waktu, maupun agenda kerja.

## Daftar Pustaka

- Masyarakat Peduli Pelayanan Publik (MP3). *Konsolidasi gerakan menuntut tanggung jawab negara untuk pemenuhan hak dasar melalui penyelenggaraan pelayanan publik yang adil dan berkualitas*. Jaringan Masyarakat Peduli Pelayanan Publik (MP3). Bandung. 2007
- Burhanuddin et al. *Defisit Pelayanan Publik : Survei Persepsi Masyarakat Terhadap Pelayanan Publik di DKI Jakarta*. INCIS. Jakarta. 2005
- Dehardt Janet and Robert Denhardt, *The New Public Service. Serving Not Steering*, ME Sharpe 2007.
- Fitzsimmons, J.A. and Fitzsimmons, M.J. *Service Management : Operation, Strategy, and Information Technology*, 5<sup>th</sup> ed, McGraw-Hill, New Jersey, 2006
- Lovelock, Christopher, Jochen Wirtz, Hean Tat Keh, Xiongwen Lu, *Service Marketing in Asia ; Managing People, Technology, and Strategy*, 2<sup>nd</sup> ed, Prentice Hall, Singapore, 2005
- Keputusan Menteri PAN Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003
- Keputusan Menteri PAN Nomor 25/KEP/M.PAN/7/2003
- Kotler, Philip, Gary Armstrong, *Principles of Marketing*, 11<sup>th</sup> ed, Prentice Hall, New Jersey. 2006
- LGSP - Civil Society Strengthening Team. *Citizen Report Card: Panduan Monitoring Pelayanan Publik Berbasis Masyarakat*. LGSP, Jakarta, 2008
- PP 65 tahun 2005 tentang Pedoman SPM
- Rahman, Muh. Akil. *Faktor-faktor yang memengaruhi Konsumen dalam Memilih Rumah Sakit Umum Swasta Tipe C di Makassar*. Tesis tidak diterbitkan. Program Pasca Sarjana Unhas. Makassar. 2006
- Rahman, Muh. Akil, Anita Anggriany, Syamsuddin Alimsyah. *Hak Dasar yang Terabaikan : Potret Pelayanan Publik di Sulawesi*. Kopel Sulawesi-NDI. Makassar. 2008
- Schermerhorn, John R. *Management*, Wiley 2001.
- Subroto, Budiarto, Diah Natalisa. *Commitment to Service Quality to Increase Customer Satisfaction. Value Marketing ; Paradigma Baru Pemasaran*. PT Mizan Publika. Jakarta. 2004
- Sudirman, Indrianty, *Penerapan Orientasi Pasar dalam Pemasaran Jasa Rumah sakit Umum di Kota Makassar : Suatu Telaah dari Perspektif Strategi Prospectors, Defenders, dan Analyzer*. Disertasi.

- Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Makassar, 2002
- Suhirman dan Wagiyu. *Merumuskan konsep dan praktek partisipasi warga dalam pelayanan publik*. FPPM. Bandung, 2006
- Suhirman dan Entin Sriani Muslim, *Panduan Melakukan Report Card Survey*, FPPM dan Sanggar, Bandung, 2007
- Suyanto, Bagong. *Penataan birokrasi dan peningkatan kualitas pelayanan publik di Kabupaten Blitar*. Pemerintah kab. Blitar kerja sama dengan Partnership for Governance Reform in Indonesia. 2003
- Zeithaml, Valarie A., Mary Jo Bitner, Dwayne D. Gremler, *Service Marketing : Integrated Customer Focus Across The Firm*, 4<sup>th</sup> ed, McGraw-Hill, New York, 2006



Pengawasan terhadap jalannya pemerintahan di daerah merupakan fungsi terpenting DPRD. Fungsi pengawasan menjadi mata pedang rakyat melalui mekanisme kontrol penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah daerah. Semakin baik pelayanan publik yang diterima masyarakat mengindikasikan semakin baik pula DPRD menjalankan mandat konstitusi dan amanah konstituennya.

Untuk memperkuat kapasitas DPRD dalam menjalankan fungsi tersebut, LGSP menerbitkan buku panduan ini. Buku ini di satu sisi diharapkan dapat menjadi sumber inspirasi membangun kesadaran dan menguatkan komitmen anggota DPRD untuk melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik dan di sisi lain dapat menjadi acuan mekanisme dan tata cara melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik. Makin efektifnya pengawasan DPRD, pelayanan publik diharapkan bisa menjadi lebih berkualitas dalam penyelenggaraan maupun produk layanannya.

Buku ini menguraikan mulai dari: Pengertian pelayanan publik dan arti penting pengawasan; Fungsi pengawasan DPRD; Ruang lingkup pengawasan terhadap pelayanan publik; Mekanisme pengawasan pelayanan publik oleh DPRD; Pertanggungjawaban hasil pengawasan dan tindak lanjut hasil pengawasan. Selain itu, buku ini berisi tinjauan kebijakan dan praktek pelayanan publik, aspek legal tentang tugas dan kewenangan DPRD, serta kumpulan pengalaman kongkret DPRD yang bekerjasama dengan LGSP dalam mendorong *good governance* di 60 kabupaten/kota di 9 propinsi di Indonesia

Dengan membaca, mengkaji lebih dalam dan mengimplementasikan kunci-kunci penting menjalankan fungsi pengawasan yang tertuang dalam buku ini diharapkan anggota DPRD dapat menjalankan tugas sebaik-baiknya serta mendapat apresiasi terbaik dari konstituen.

# LGSP

[www.lgsp.or.id](http://www.lgsp.or.id)