

**KEDUDUKAN PERAN
DAN KELEMBAGAAN**

DPRD

**DALAM KONTEKS
GOOD GOVERNANCE**



KEDUDUKAN PERAN DAN KELEMBAGAAN
DPRD
DALAM KONTEKS
GOOD GOVERNANCE

Edisi Maret 2008

DAFTAR ISI

Daftar Isi	iii
KEDUDUKAN PERAN KELEMBAGAAN DPRD DALAM KONTEKS GOOD GOVERNANCE	
BAB I Kedudukan DPRD Dalam Sistem NKRI	3
BAB II Peran dan Fungsi DPRD	16
BAB III Kelembagaan DPRD	23
TINJAUAN UMUM PERAN DAN FUNGSI DPRD	
1. Peran Ganda DPRD	47
2. Fungsi DPRD	48
3. Tugas dan Wewenang	49
4. Hak DPRD	50
5. Hak Anggota	51
6. Kewajiban Anggota DPRD	52
7. Instrumen Penunjang Peran dan Fungsi DPRD	54
8. Anggaran Belanja DPRD	54
KONSEP PERWAKILAN RAKYAT	
BAB I KONSEP PERWAKILAN RAKYAT	
1.1. Konsep Perwakilan Politik Modern	59
1.2. Demokrasi, Desentralisasi, dan Perwakilan Politik	61
1.3. Fungsi Lembaga Perwakilan	64
1.4. Fungsi Representasi / Perwakilan	65
1.5. Pelaksanaan Peran Perwakilan	68
1.6. Persoalan Peran Perwakilan	70
1.7. Partisipasi Rakyat	72
1.7.1. Jenis Partisipasi Rakyat	73
1.7.2. Prinsip dan Indikator Partisipasi Rakyat	75
1.8. Konsep "Demos" dan "Cratein" serta Peran Perwakilan di DPRD	76

BAB II KONDISI PERAN PERWAKILAN RAKYAT SAAT INI

2.1. Pendahuluan	79
2.2. Permasalahan Yang Ada	79
2.2.1. Ketidaksiapan Anggota DPRD	79
2.2.2. DPRD Belum Sejalan Dengan Rakyat	81
2.2.3. Belum Efektifnya "Jaring Asmara"	85

BAB III MENINGKATKAN KAPASITAS PERAN PERWAKILAN DAERAH

3.1. Rekomendasi Umum	87
DAFTAR PUSTAKA.....	91

**EDUDUKAN PERAN KELEMBAGAAN
WAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
LAM KONTEKS GOOD GOVERNANCE**

BAB I. KEDUDUKAN DPRD DALAM SISTEM NKRI

1.1. Perubahan Sistem Pemerintahan di Indonesia

1.2. Kedudukan DPRD Sebagai Wakil Rakyat dan Sebagai Unsur Penyelenggara Pemerintahan Daerah

TUJUAN INSTRUKSIONAL UMUM

**Setelah mempelajari modul ini, para anggota DPRD
Kabupaten/Kota diharapkan mampu :**

- a. Memahami sistem pemerintahan di Indonesia sebagai negara berbentuk kesatuan (unitaris) dengan sistem pemerintahan presidensial.**
- b. Memahami kedudukan, tugas dan fungsi DPRD menurut UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999, UU Nomor 22 Tahun 2003 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 beserta peraturan perundang-undangan lainnya yang relevan.**

1.1. PERUBAHAN SISTEM PEMERINTAHAN DI INDONESIA

- **Tujuan Instruksional khusus :**

Setelah mempelajari bagian modul ini anggota DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota diharapkan mampu :

- a. Mengetahui prinsip-prinsip umum dalam penyelenggaraan negara berdasarkan sistem kesatuan (unitaris).
- c. Memahami adanya perubahan sistem pemerintahan di Indonesia karena adanya amandemen UUD 1945.
- c. Memahami sistem pemerintahan presidensial di Indonesia.

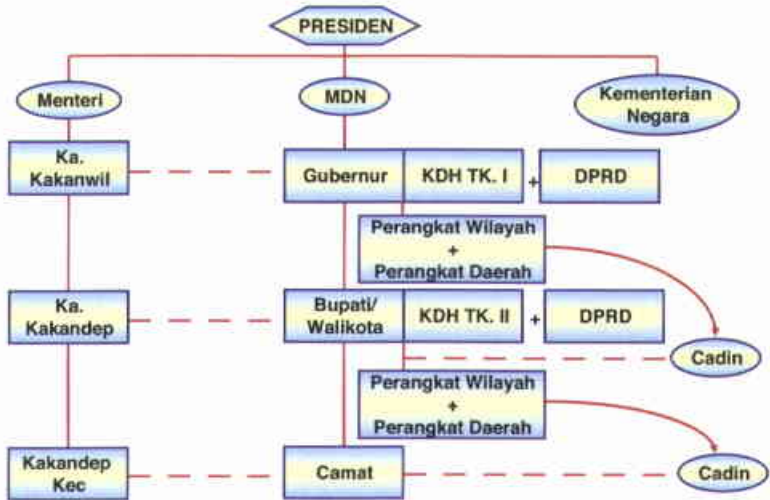
PERUBAHAN PARADIGMA PADA PEMERINTAHAN NASIONAL

- Indonesia adalah negara republik berbentuk kesatuan (unitaris) yang berkedaulatan rakyat.
- Dilihat secara hierarkhis, sistem pemerintahan di Indonesia terdiri dari : - Sistem Pemerintahan Nasional
 - Subsistem Pemerintahan Propinsi
 - Sub-subsistem Pemerintahan Kabupaten/Kota
 - Sub-sub-subsistem Pemerintahan Desa.

- Dengan adanya amandemen UUD 1945 (amandemen I sd IV), telah terjadi perubahan paradigma dalam pembagian kekuasaan pemerintahan di tingkat nasional, dari paradigma pembagian kekuasaan (*distribution of power*) ke paradigma pemisahan kekuasaan (*separation of power*) mengikuti model Trias Politica dari Montesqieu (meskipun tidak sepenuhnya).
- Pada UUD 1945 yang asli, kekuasaan pemerintahan terpusat pada tangan Presiden, karena Presiden merupakan satu-satunya mandataris MPR. Terlebih lagi pada penjelasan UUD 1945 dikemukakan bahwa : “ Concentration of power and responsibility upon The President ”.

- Sebagai satu-satunya mandataris MPR, presiden kemudian membuat jaringan penguasa tunggal sampai ke tingkat bawah melalui Kepala Wilayah. Pada pasal 80 UU Nomor 5 Tahun 1974 dikatakan bahwa : “ Kepala Wilayah sebagai wakil Pemerintah adalah Penguasa Tunggal di bidang pemerintahan dalam wilayahnya dalam arti memimpin pemerintahan, mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang” .
- Melalui posisinya sebagai penguasa tunggal di bidang pemerintahan, Kepala Wilayah menjadi koordinator Musyawarah Pimpinan Daerah (MUSPIDA). (Keppres Nomor 10 Tahun 1986).

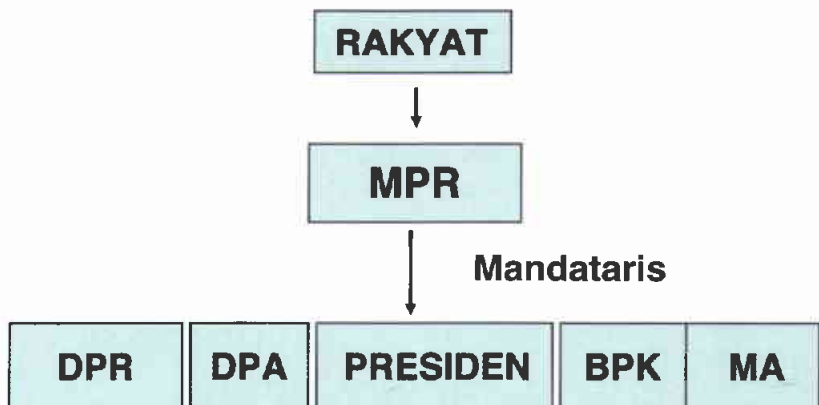
**POLA HUBUNGAN ANTAR PELAKSANA
PENYELENGGAAN PEMERINTAHAN DI DAERAH
MENURUT UU NO. 3 TAHUN 1974**



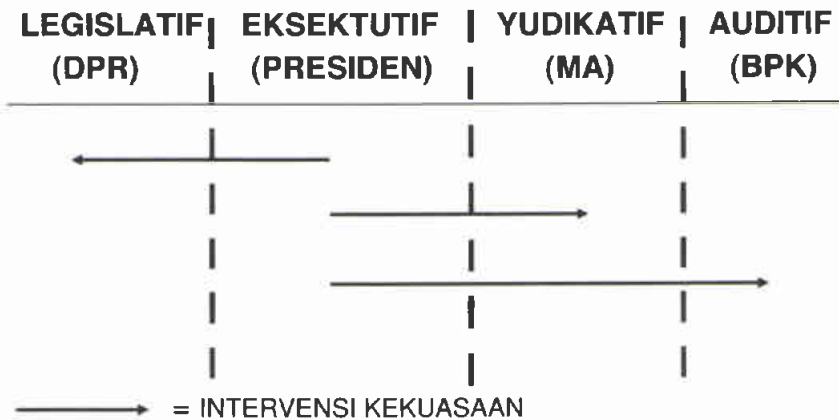
Keterangan:

----- = Garis Komando
= Garis Koordinasi

**MODEL PEMBERIAN MANDATARIS KEKUASAAN DARI RAKYAT
KEPADA PRESIDEN MELALUI MPR (UUD 1945 ASLI)**

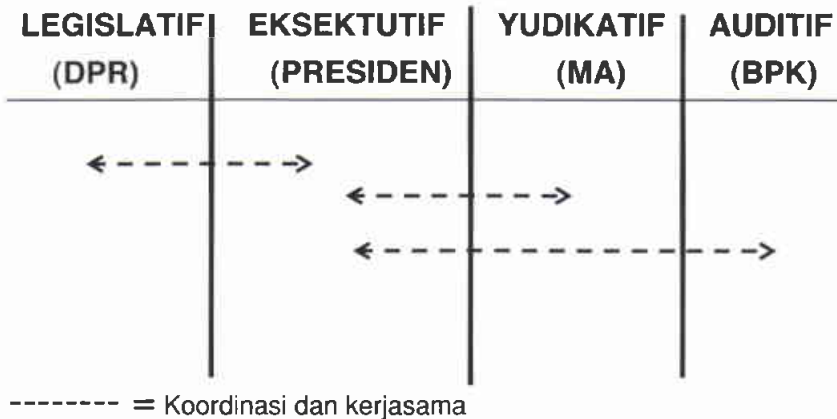


MODEL PEMBAGIAN KEKUASAAN MENURUT UUD 1945 YANG ASLI



- Pada UUD 1945 yang Asli dikemukakan bahwa Presiden memegang kekuasaan membuat UU dengan persetujuan DPR (pasal 5 ayat 1).
- Presiden mengangkat duta besar.
- Fungsi-fungsi peradilan berada di bawah Presiden.
- Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi.
- Ketua Badan Pemeriksa Keuangan diangkat oleh Presiden.
- Ketua Mahkamah Agung diangkat oleh Presiden.

MODEL PEMBAGIAN KEKUASAAN MENURUT UUD 1945 YANG DIAMANDEMEN

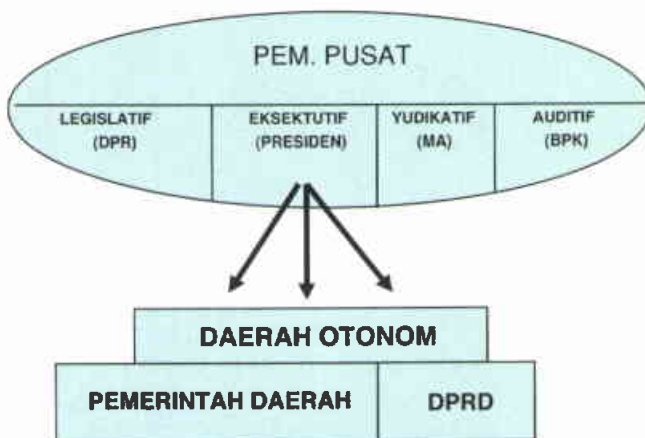


- Kekuasaan menyusun UU berada di tangan DPR, dengan persetujuan Presiden (pasal 20 UUD 1945 Amandemen).
- Kekuasaan kehakiman berada di bawah Mahkamah Agung dan bebas dari pengaruh pemerintah.(lihat UU Nomor 4 Tahun 2004, khususnya pasal 2).
- Ketua BPK diangkat dari Presiden berdasarkan rekomendasi DPR.
- Dibangun Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan persengketaan yang berkaitan dengan UUD.

1.2. Kedudukan DPRD Sebagai Wakil Rakyat dan Sebagai Unsur Penyelenggara Pemerintahan Daerah

- DPRD mempunyai kedudukan ganda yakni sebagai wakil rakyat dan sebagai unsur penyelenggara negara.
- Sebagai wakil rakyat, anggota DPRD dipilih oleh rakyat melalui proses pemilihan umum dengan fungsi menampung aspirasi masyarakat, mengagregasi kepentingan rakyat serta memperjuangkan kepentingan rakyat dalam proses pemerintahan dan bernegara.
- Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, DPRD adalah mitra yang berkedudukan sejajar dengan Kepala Daerah.

MODEL PEMENCARAN KEKUASAAN DALAM RANGKA DESENTRALISASI



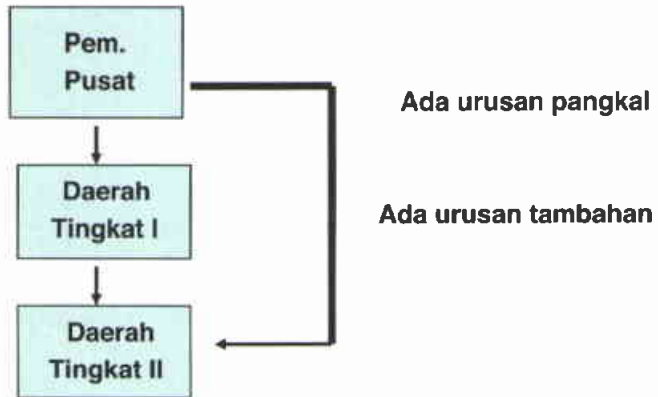
**MODEL PEMENCARAN KEKUASAAN
DALAM RANGKA DESENTRALISASI
MENURUT UU 22/1999**



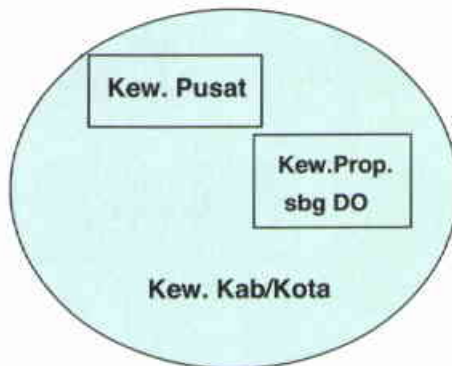
**MODEL PEMENCARAN KEKUASAAN
DALAM RANGKA DESENTRALISASI
MENURUT UU 32/2004**



**MODEL PEMBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN
MENURUT UU NOMOR 5 TAHUN 1974**

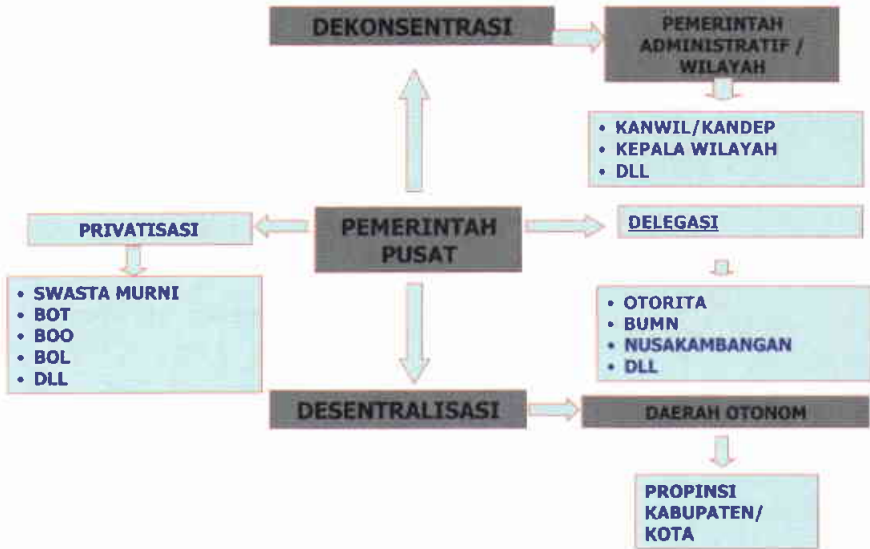


**MODEL PENGAKUAN KEWENANGAN
MENURUT UU NOMOR 22 TAHUN 1999**



PEMENCARAN URUSAN PEMERINTAHAN

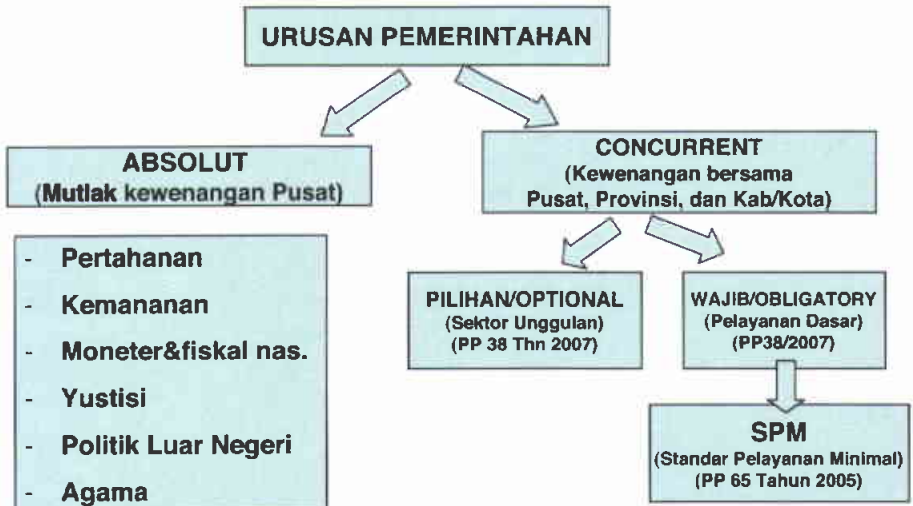
(Sumber : Bahan Penataran DPRD yang disiapkan oleh Badan Diklat DDN, 2004)



ANATOMI URUSAN PEMERINTAHAN

Menurut UU Nomor 32/2004

(Sumber : Bahan Penataran DPRD yang disiapkan oleh Badan Diklat DDN, 2004)



MODEL PERUBAHAN PEMBAGIAN KEKUASAAN DI TINGKAT DAERAH

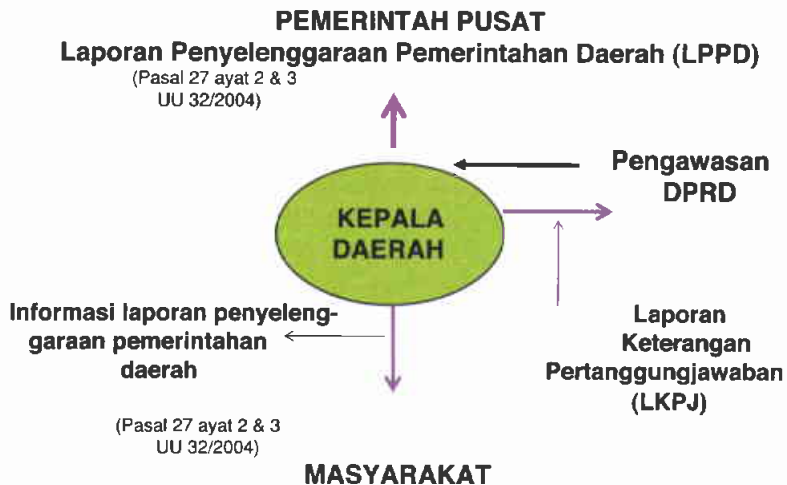
- Seiring dengan perubahan paradigma pemerintahan di tingkat nasional, terjadi pula perubahan paradigma pemerintahan di tingkat Daerah. Pada UU Nomor 22 Tahun 1999, terdapat Badan Eksekutif Daerah yang terdiri dari Kepala daerah dan perangkat daerah lainnya serta Badan Legislatif Daerah (DPRD), yang terpisah.
- Pada UU Nomor 32 Tahun 2004 tidak lagi digunakan istilah Badan Eksekutif Daerah dan Badan Legislatif Daerah melainkan Unsur Penyelenggara Pemerintahan Daerah, yang terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Adapun alasan Daerah karena di Negara Kesatuan hanya ada satu Badan legislatif yang ada di tingkat nasional (DPR). Selain itu, produk peraturan perundang-undangan yang dihasilkan Daerah berupa Perda dapat dibatalkan oleh presiden, bukan oleh Mahkamah Agung, dengan pertimbangan bahwa sumber kekuasaan yang dipancarkan ke daerah berasal dari kekuasaan eksekutif di tingkat nasional.

- Apabila pada UU Nomor 22 Tahun 1999, khususnya pasal 43 huruf g dikatakan bahwa Kepala Daerah mempunyai kewajiban membuat peraturan Daerah dengan persetujuan DPRD, maka pada PP Nomor 25 Tahun 2004, pasal 95 ayat (1) dikatakan bahwa : “ DPRD memegang kekuasaan membentuk Peraturan Daerah ”.

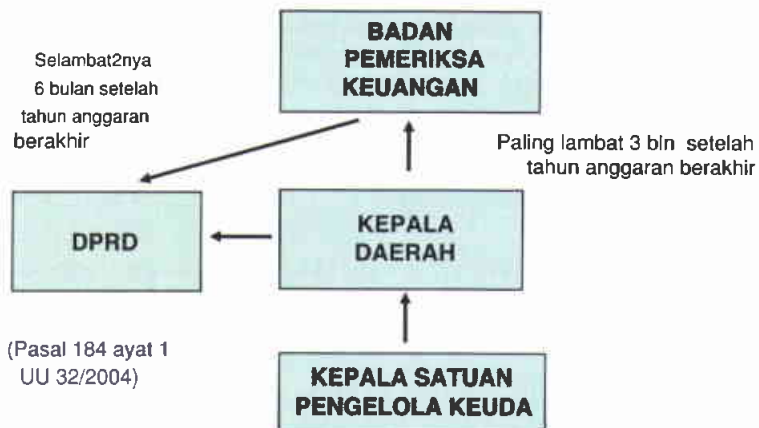
Artinya ada kesejajaran perubahan paradigma pemerintahan di tingkat nasional dengan tingkat daerah. → Perlu dibuat PROLEGDA (lihat Permendagri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan Prolegda).

- Terjadi perubahan pada sistem pertanggungjawaban Kepala Daerah, yang semula ke arah samping, sekarang terpecah menjadi tiga arah.
- Dengan hadirnya UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, diharapkan terjadi sinkronisasi perencanaan pembangunan pada tingkat nasional, propinsi serta kabupaten/kota.

MODEL PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DAERAH MENURUT UU 32/2004

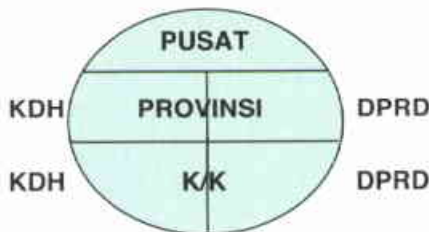


LAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH

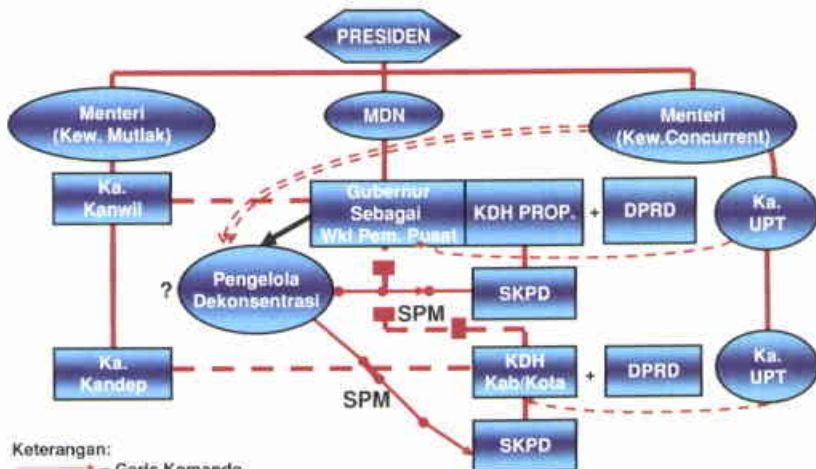


Sumber : Pasal 56 ayat (3) UU No. 1 Tahun 2004 ttg Perbendaharaan Negara

- UU Nomor 5 Tahun 1974 memberikan peranan lebih dominan pada pemerintah daerah (EXECUTIVE HEAVY).
- UU Nomor 22 Tahun 1999 memberikan peranan lebih dominan pada DPRD (LEGISLATIVE HEAVY).
- UU Nomor 32 Tahun 2004 memberikan peranan yang berimbang antar susunan pemerintahan (pusat, provinsi, kabupaten/kota) sebagai keseimbangan secara vertikal, maupun keseimbangan antara kepala daerah dan DPRD sebagai keseimbangan secara horisontal. (EQUILIBRIUM DECENTRALIZATION).



**POLA HUBUNGAN ANTAR PEJABAT
PENYELENGGARA PEMERINTAHAN
MENURUT JEMAHIR (UU NO. 32 TAHUN 2004)**



Keterangan:

- = Garis Komando
- - - = Garis Koordinasi
- ... = Garis Koordinasi Vertikal
- • • = Garis Supervisi SPM
- . - = Garis Pembinaan teknis fungsional dan administratif

BAB II. PERAN DAN FUNGSI DPRD

- Peran adalah sesuatu yang harus dijalankan.
- Peran DPRD adalah mewakili kepentingan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk mencapai tujuan daerah sebagai bagian dari tujuan negara.
- Fungsi adalah himpunan aktivitas sejenis.

- Perubahan paradigma dan manajemen pemerintahan daerah perlu diimbangi dengan perubahan paradigma bidang legislatif daerah, karena antara keduanya (eksekutif daerah dan DPRD) adalah mitra yang berkedudukan sejajar.
- Di dalam pasal 1 huruf c UU 22/1999 disebutkan bahwa : DPRD adalah Badan Legislatif Daerah” . Sedangkan menurut pasal 76 UU No 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR,DPR, DPD dan DPRD dikemukakan bahwa : “ DPRD Kabupaten/ Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah Kabupaten/Kota.
- Pada pasal 1 butir 4 UU Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Daerah.

Pada pasal 77 UU Nomor 22 Tahun 2003 jo pasal 41 UU Nomor 32 Tahun 2004 dikemukakan tiga fungsi DPRD Kabupaten/Kota yaitu :

- a. Fungsi Legislasi;
- b. Fungsi Anggaran;
- c. Fungsi Pengawasan.

Pada pasal 78 UU Nomor 22 Tahun 2003 dikemukakan sebanyak (6+) tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/ Kota yaitu :

- a. membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan bupati/walikota untuk mendapat persetujuan bersama.
- b. menetapkan APBD Kabupaten/Kota bersama-sama dengan bupati/walikota.

c. melaksanakan pengawasan terhadap :

- pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perUU lainnya;
- keputusan Bupati/Walikota,
- APBD,
- kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan
- kerjasama internasional di daerah;

d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur;

e. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah Kabupaten/Kota terhadap perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah;

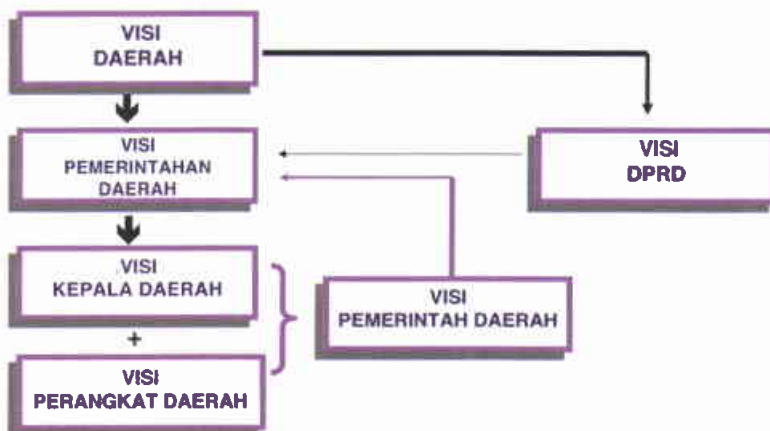
f. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam pelaksanaan tugas desentralisasi.

Selain tugas dan wewenang sebagaimana dikemukakan di atas, DPRD Kabupaten/Kota mempunyai tugas dan wewenang yang diatur dalam undang-undang lainnya.

Apakah DPRD perlu menyusun visi strategik ?

Sesuai karakteristik good governance, DPRD sebagai lembaga publik sebaiknya menyusun visi strategiknya sendiri, berdampingan dengan visi strategik pemerintah daerah. Melalui visi strategik tsb akan dapat diketahui program dan aktivitas DPRD jangka pendek maupun jangka menengah, sebagai alat ukur utk mempertanggungjawaban dan mempertanggunggugatkan kepercayaan yg diberikan oleh rakyat sbg pemilik kedaulatan. Penyusunan Visi DPRD bersifat tentatif, karena tidak diatur secara eksplisit di dalam peraturan perundang-undangan.

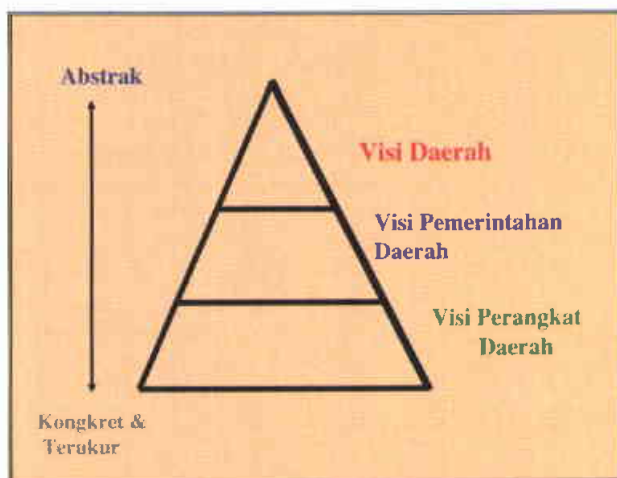
ALUR PENYUSUNAN VISI DAERAH



Keterangan :

1. a. Visi Daerah bersifat jangka panjang (*long – term vision*) tertuang dalam RPJPD (Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah) :
➤ jangka waktu 20 tahun
- b. Visi Daerah disusun oleh para pemangku kepentingan
➤ Masyarakat (terutama komunitas otonom yang relevan), DPRD dan Pemerintah Daerah
2. a. Visi Kepala Daerah dan Visi DPRD bersifat jangka menengah (*Mid – term vision*) ➤ 5 tahun, sesuai masa jabatan Kepala Daerah dan masa bakti anggota DPRD.
- b. Visi Kepala Daerah disusun oleh Bakal Calon KDH kemudian dipaparkan dalam Rapat Paripurna DPRD ➤ Pasal 66 ayat (3 huruf f) UU Nomor 32 Tahun 2004.
- c. Penyusunan Visi DPRD bersifat tentatif, karena tidak diatur secara eksplisit di dalam peraturan perundang-undangan.
3. a. Visi Pemerintah Daerah bersifat jangka menengah (*Mid – term vision*) tertuang dalam RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah). ➤ kurun waktu 5 tahun
- b. Visi Pemerintah Daerah disusun dengan memadukan antara visi Kepala Daerah dengan visi masing-masing Perangkat Daerah, dengan merujuk pada visi Daerah. Visi SKPD tertuang dalam Renstra SKPD.

Tingkatan Sifat **Visi**



Ciri Visi yang Baik :

- Spesifik (*specific*);
- Sederhana (*simple*);
- Terikat Waktu (*time-bound*);
- Mungkin untuk dicapai (*achievable*);
- Terukur (*measurable*).

MENYUSUN RENCANA STRATEGIK

	KEKUATAN	KELEMAHAN
PELUANG	Menggunakan Kekuatan utk menangkap peluang	Meminimalkan Kelemahan utk dapat menangkap peluang
TANTANGAN/ HAMBATAN	Menggunakan kekuatan utk Mengatasi tantangan	Meminimalkan kelemahan utk dpt mengatasi tantangan

A. Kekuatan DPRD

1. Secara politis lebih dominan dibanding eksekutif, karena didukung partai politik yang memiliki konstituen.
2. Dari segi anggaran, DPRD mempunyai kedudukan lebih kuat dibanding eksekutif (lihat pasal 187 ayat 1 UU Nomor 32 Tahun 2004).
3. Memiliki kebebasan untuk menyusun anggarannya sendiri dalam batas-batas yang diatur oleh perundang-undangan.
4. Dapat mengangkat tenaga ahli sesuai kebutuhan.
5. Memperoleh dukungan suara dari rakyat, sehingga memiliki legitimasi yang kuat.
6. Memegang kekuasaan membentuk Peraturan Daerah (lihat pasal 95 ayat 1 PP Nomor 25 Tahun 2004).

B. Kelemahan DPRD

1. Kualitas SDM nya rata-rata terbatas, dibanding eksekutif Daerah.
2. Jumlah partai terlampau banyak, sehingga sulit mencapai kata sepakat. Proses pengambilan keputusan memakan waktu yang lama sehingga tidak efisien.
3. Kemampuan teknisnya dibidang pemerintahan masih terbatas dibanding eksekutif, pada sisi lain kemampuan politisnya pada umumnya masih dalam proses pembelajaran.
4. Sistem kepartaian bersifat oligarkhis, sehingga seringkali kurang sejalan dengan sistem pemerintahan yang sudah desentralistik.
5. Sistem pemilihan umum yang bersifat proposional plus, membuat anggota DPRD lebih berorientasi pada partai, belum kepada rakyat, karena hak recall anggota DPRD berada di tangan partai politik.

C. Peluang Bagi DPRD

1. Adanya iklim demokratis yang sedang dikembangkan secara nasional.
2. Berbagai peraturan perundang-undangan (UU 22 Tahun 2003, UU Nomor 32 Tahun 2004 disb) memberi peluang yg sangat besar bagi DPRD utk memainkan peranan yg dominan dlm penyelenggaraan pemerintahan daerah, khususnya dalam menjalankan fungsi legislasinya.

D. Tantangan Bagi DPRD

1. Menurunnya kepercayaan masyarakat pada DPRD karena terjadinya banyak penyimpangan oleh anggota DPRD.
2. Adanya keinginan utk mengurangi peran partai politik dan DPRD karena kekeliruan yg dilakukan oleh DPRD pada masa sebelumnya.

Strategi yg dapat dipilih

1. Peningkatan kualitas sumber daya manusia DPRD melalui berbagai aktivitas (diskusi ilmiah bulanan mengenai topik-topik aktual, studi banding, kunjungan kerja disb).
2. Pengembalian kepercayaan masyarakat kepada anggota dan lembaga DPRD melalui pendekatan transparansi dalam segala bidang.
3. Peningkatan kualitas kinerja DPRD, antara lain dengan menyusun Prolegda (Program Legislasi Daerah) untuk jangka waktu 5 tahun, dan tahunan.
4. Peningkatan komunikasi politik timbal balik antara anggota dan lembaga DPRD dengan konstituennya, antara lain melalui pembuatan jurnal DPRD setiap bulan.
5. Disb disesuaikan dengan situasi dan kondisi setempat

CONTOH VISI DAN MISI DPRD

- **VISI DPRD :**
**“MENJADI LEMBAGA PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
MASA BAKTI 2004-2009 YANG TERPERCAYA, KREATIF DAN
PRO RAKYAT”**
- **Misi :**
 1. Menyelenggarakan fungsi legislasi secara proaktif untuk kepentingan masyarakat;
 2. Menyelenggarakan fungsi anggaran dengan berorientasi pada pengalokasian anggaran Daerah untuk pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat.
 3. Menyelenggarakan fungsi pengawasan secara bertanggung jawab dan bertanggung gugat.
 4. Menyelenggarakan fungsi representasi untuk kepentingan masyarakat. Disb.

BAB III. KELEMBAGAAN DPRD

- Untuk dapat menjalankan fungsi serta melaksanakan tugas, wewenang, hak dan kewajibannya, DPRD perlu didukung kelembagaan yang memadai.
- Kelembagaan DPRD terdiri dari :
 - a) Alat-alat kelengkapan DPRD;
 - b) Sekretariat DPRD.

ALAT-ALAT KELENGKAPAN DPRD

- Menurut pasal 46 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004, alat kelengkapan DPRD terdiri dari :
 - a. pimpinan;
 - b. komisi;
 - c. panitia musyawarah;
 - d. panitia anggaran;
 - e. Badan Kehormatan; dan
 - f. alat kelengkapan lain yang diperlukan.

(Catatan : uraian alat kelengkapan DPRD dari butir a s/d butir e menggunakan bahan yang sudah ada di Buku "Meningkatkan Kapasitas Kelembagaan DPRD" , terbitan KPK.

- Alat Kelengkapan DPRD lainnya meliputi :
 - a. Badan/Panitia Legislasi (Banleg/Panleg)
 - b. Badan/ Panitia Urusan Rumah Tangga (BURT/PURT) DPRD.
- Panleg adalah alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dengan tugas pokok :
 - a. Menginventarisasi seluruh Perda yang sudah ada untuk dibuat klasifikasinya ke dalam tiga kelompok :
 - 1) Perda yang sudah tidak berfungsi sebagai instrumen aturan hukum. Untuk Perda semacam ini diusulkan untuk dicabut dan diganti dengan Perda yang baru.
 - 2) Perda yang sebagian materinya sudah tidak sesuai dengan kondisi sosiologis masyarakat atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Perda kategori ini perlu diubah atau diganti. Diubah apabila filosofi dan paradigma dalam Perda tsb tidak berubah.
 - 3) Perda yang masih berlaku secara efektif.

b. Perda yang harus dibuat, karena :

- 1) Adanya perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, baik undang-undang ataupun peraturan pemerintah;**
- 2) Adanya inisiatif dari Anggota DPRD maupun dari Pihak Pemda.**
- 3) Adanya inisiatif rancangan perda dari masyarakat yang kemudian disalurkan melalui DPRD ataupun melalui Pemda.**

- Setelah seluruhnya terinventarisasi, Panleg menyusun rancangan Prolegda selama masa bakti DPRD, yang kemudian dibagi untuk masing-masing tahun anggaran.**
- Rancangan Prolegda tersebut kemudian dibahas bersama dengan pihak Pemda untuk disepakati Perda mana yang akan dibuat oleh DPRD dan Perda mana yang akan disiapkan oleh Pemda.**
- Setelah ada kesepakatan dengan Pihak Pemda, Panleg menyampaikan rancangan Prolegda kepada Rapat Paripurna DPRD untuk memperoleh persetujuan.**
- Berdasarkan Prolegda, Sidang Paripurna menetapkan Panitia Khusus (Pansus) untuk menyiapkan Perda-perda yang akan menjadi inisiatif DPRD, maupun untuk membahas Ranperda yang disiapkan oleh Pemda.**

- Meskipun sdh disusun Prolegda, dalam perjalanan waktu dapat saja disisipkan rencana penyusunan Perda lainnya di luar yang telah tertuang dalam Prolegda, apabila :
 - a. Ada kebutuhan yang sangat mendesak;
 - b. Adanya perintah dari peraturan per-UU-an yang lebih tinggi untuk segera membuat Perda.
- * Tambahan pembuatan Perda diluar skema Prolegda disepakati bersama antara DPRD dengan Pemda.
- * Program legislasi yang sudah disiapkan oleh Panleg didistribusikan kepada berbagai Panitia Khusus (Pansus) yang dibentuk sesuai kebutuhan. Pansus ini merupakan alat kelengkapan dewan yang bersifat tidak tetap, dalam arti apabila perda yang ditangani sudah selesai, maka Pansus tersebut kemudian dibubarkan.

- Panitia Urusan Rumah Tangga (PURT) DPRD, merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap.
- Tugas pokok PURT adalah merencanakan seluruh kebutuhan anggota dan lembaga DPRD untuk menjalankan fungsi, tugas dan wewenangnya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- Rencana kebutuhan tersebut kemudian diserahkan kepada Sekretaris Dewan untuk dibuatkan anggarannya dan dimasukkan ke dalam APBD setiap tahunnya.
- Keberadaan PURT sebenarnya bersifat tentatif, apabila fungsi tersebut sudah dapat dijalankan dengan baik oleh Setwan, maka PURT tidak perlu dibentuk.

SEKRETARIAT DPRD

- Meskipun tidak termasuk alat kelengkapan DPRD, tetapi keberadaan Sekretariat DPRD sangat menentukan keberhasilan kinerja anggota dan lembaga DPRD.
- Idealnya Setwan dapat bertindak sebagai unsur staf paripurna, yang mampu bertindak proaktif terhadap kebutuhan anggota dan lembaga DPRD dalam menjalankan fungsi, tugas dan wewenangnya.

SEKRETARIAT DPRD KABUPATEN/ KOTA

- Sekretariat DPRD merupakan **UNSUR PELAYANAN** terhadap DPRD.
- Sekretariat DPRD mempunyai tugas :
 - menyelenggarakan administrasi kesekretariatan;
 - administrasi keuangan,
 - mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD, dan
 - menyediakan serta mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD sesuai dengan kemampuan keuangan daerah. (pasal 11 ayat 2 PP Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Pemerintah Daerah).

- **Fungsi Sekretariat DPRD yaitu sbb :**
 - a. penyelenggaraan administrasi kesekretariatan DPRD;
 - b. penyelenggaraan administrasi keuangan DPRD;
 - c. penyelenggaraan rapat-rapat DPRD;
 - d. penyediaan dan pengoordinasian tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD. (pasal 4 ayat 3 PP Nomor 41 Tahun 2007).
- **Sekretariat DPRD dipimpin oleh Sekretaris DPRD.**
- **Sekretaris DPRD secara teknis operasional berada di bawah dan bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggung jawab kepada bupati/ walikota melalui Sekretaris Daerah. (pasal 11 ayat 5 PP Nomor 41 Tahun 2007).**

- **Sesuai PP Nomor 41 Tahun 2007, Sekretariat DPRD terdiri dari Seorang Sekretaris dan yang membawahi paling banyak 4 (empat) bagian.**
- **Biasanya semua bagian hanya berfungsi mendukung DPRD dalam hal administrasi saja, baik administrasi surat-menyurat, anggaran, perjalanan dinas dlsb. Tetapi tidak ada bagian yang secara langsung mendukung fungsi DPRD.**
- **Seiring dengan kehadiran PP Nomor 41 Tahun 2007, serta untuk memenuhi paradigma desentralisasi berkeseimbangan, maka diperlukan dua bagian dari Setwan yang mempunyai fungsi mendukung langsung fungsi DPRD yakni :**
 - a. **Bagian Fasilitasi Fungsi Legislasi;**
 - b. **Bagian Fasilitasi Fungsi Pengawasan dan Anggaran.**
- **Dua bagian lainnya tetap menjalankan fungsi dukungan administrasi bagi DPRD.**

- **Bagian Fasilitasi Fungsi Legislasi mempunyai fungsi**
 - a. membantu Panleg menginventarisasi berbagai Perda yang sudah ada;
 - b. membantu anggota DPRD untuk mencari berbagai peraturan perundang-undangan yang diperlukan untuk menunjang fungsi anggota dan lembaga DPRD.
 - c. membantu Pansus dalam penyusunan perda terutama dalam penggunaan bahasa hukum.

- **Bagian Fasilitasi Fungsi Pengawasan dan Anggaran mempunyai fungsi antara lain :**
 - a. membantu DPRD dalam menyusun agenda pengawasan;
 - b. mendampingi dan membantu DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasan;
 - c. membantu DPRD dalam menyusun laporan pengawasan.
 - d. membantu DPRD dalam pembahasan APBD.

BAB IV. KINERJA DPRD DALAM KONTEKS GOOD GOVERNANCE

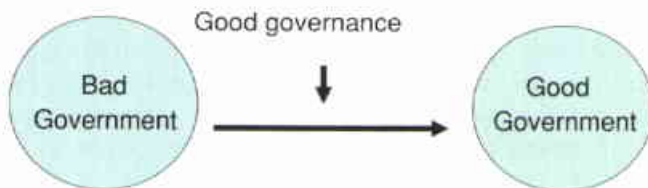
Beberapa pendapat ahli tentang kegagalan Pemerintah :

- Peter F. Drucker (1968) dalam *'The Age of Discontinuity'* → Kemungkinan bangkrutnya birokrasi.
 - Barzelay (1982) dalam *'Breaking Through Bureaucracy'* → Masyarakat bosan dan muak pada birokrasi yang rakus dan bekerja lamban.
 - Osborne & Gaebler (1992) dalam *'Reinventing Government'*, => Kegagalan utama pemerintah saat ini adalah karena kelemahan manajemennya, bukan pada apa yang dikerjakan pemerintah, melainkan bagaimana caranya pemerintah mengerjakannya.
 - Osborne & Plastrik (1996) dalam *'Banishing Bureaucracy'* => agar birokrasi lebih efektif, perlu dipangkas agar ramping, *'the least government is the best government'*
 - E. S. Savas (1987) => Perlunya privatisasi, ramping struktur kaya fungsi, pemilahan dan pemilihan fungsi publik.
-
- Mc Leod (1998) mengemukakan pendapatnya bahwa krisis multidimensional di Indonesia sebagian besar disebabkan oleh adanya salah urus (*mismanagement*) pada semua sektor, baik swasta dan terutama pemerintah.
 - Diperlukan pembaruan manajemen pemerintahan pada semua tahapan, mulai dari tahapan perencanaan, tahapan implementasi sampai tahapan evaluasi.
 - Paradigma good governance pada dasarnya adalah upaya membangun filosofi, strategi serta teknik mengelola urusan-publik secara lebih transparan dengan melibatkan para pihak-pihak yang terlibat (*stakeholder and shareholder*).
 - Diantara komponen bangsa, setelah terjadinya reformasi, ternyata birokrasi merupakan sektor yang paling lamban berubahnya.

- DPRD sebagai wakil rakyat dan unsur penyelenggara pemerintahan daerah perlu :
 - a) mengetahui;
 - b) melaksanakan
 - c) mendorong pemerintah daerah untuk melaksanakan good governance.
- Pelaksanaan *good governace* oleh DPRD diwujudkan melalui implementasi fungsi-fungsi DPRD berdasarkan ciri-ciri dan karakteristik good governance secara konsisten dan berkelanjutan.

Konsep *Good Government*

- Berdasarkan praktek pemerintahan di berbagai negara ditengarai adanya "**bad government**", yang ditandai dengan banyaknya korupsi, kolusi, nepotisme, yang membuat negara mengarah ke kebangkrutan. Oleh karena itu, diperlukan konsep baru mengenai cara berpemerintahan yang baik (*good government*), yang dinamakan **GOOD GOVERNANCE**.



Perbandingan Ciri-ciri *Bad Government* dengan *Good Government*

Ciri-ciri Bad Government	Ciri-ciri Good Government
1. Lamban dan bersifat reaktif 2. Arogan 3. Korup 4. Birokratisme 5. Boros 6. Bekerja secara naluriah 7. Enggan berubah 8. Kurang berorientasi pada kepentingan publik	1. Proaktif 2. Ramah dan Persuasif 3. Transparan 4. Mengutamakan proses dan produk 5. Proporsional dan profesional 6. Bekerja secara sistemik 7. Pembelajaran sepanjang hayat 8. Menempatkan <i>stakeholder & shareholder</i> ditempat utama

C. Konsep Good Governance

***Menurut World Bank, Governance** diartikan sebagai *‘the way state power is used in managing economic and social resources for development society’*. Dengan demikian, governance adalah cara, yaitu cara bagaimana kekuasaan negara digunakan untuk mengelola sumberdaya2 ekonomi dan sosial guna pembangunan masyarakat.

***UNDP, mengartikan governance** sebagai *‘the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation’s affair at all levels’*. Kata governance, diartikan sbg penggunaan/ pelaksanaan, yakni penggunaan kewenangan politik, ekonomi dan administratif untuk mengelola masalah2 nasional pada semua tingkatan.

Governance memiliki tiga domain :

1. Negara/pemerintahan :

Sebagai pembuat kebijakan, pengendali & pengawas

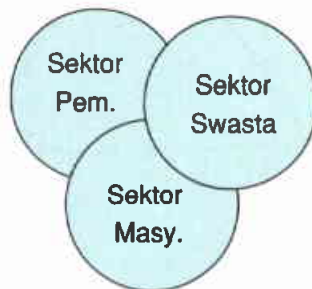
2. Swasta/Dunia usaha :

Sebagai penggerak aktivitas bidang ekonomi

3. Masyarakat :

Sebagai subyek dan obyek dari sektor pemerintah dan swasta.

**Posisi Tiga Domain (pemerintah, swasta, masyarakat)
dalam konsep good governance yang bersifat heterarkhis**



Governance didukung oleh TIGA elemen :

1. Politik

Proses pembuatan keputusan utk formulasi kebijakan publik, yang dilakukan oleh birokrasi & bersama dengan politisi.

2. Ekonomi

Proses pembuatan keputusan utk memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam negeri & interaksi diantara penyelenggara ekonomi.

3. Administrasi

Implementasi proses kebijakan yang telah diputuskan oleh institusi politik.



Gambar : Tiga Elemen dalam Good Governance

Perbandingan Istilah *Government* dengan *Governance*

NO	UNSUR PERBANDINGAN	GOVERNMENT	GOVERNANCE
1.	Pengertian	Dapat berarti badan/lembaga/ fungsi yg dijalankan oleh suatu organ tertinggi dlm suatu negara	Dapat berarti cara penggunaan atau pelaksanaan
2.	Sifat Hubungan	Hirarkhis, dlm arti yg memerintah berada di atas, sedangkan warga negara yg diperintah ada di bawah	Heterarkhis, dlm arti ada kesetaraan kedudukan dan hanya berbeda dlm fungsi
3.	Komponen Yang Terlibat	Sebagai subjek hanya ada satu yaitu institut pemerintah	Ada tiga komponen yg terlibat : 1. Sektor publik 2. Sektor swasta 3. Sektor masyarakat
4.	Pemegang Peran Dominan	Sektor pemerintah	Semua memegang peran sesuai dgn fungsinya masing-masing
5	Efek Yang Diharapkan	Kepatuhan warga negara	Partisipasi warga negara
6.	Hasil Akhir Yang Diharapkan	Pencapaian tujuan negara melalui kepatuhan warga negara	Pencapaian tujuan negara dan tujuan masyarakat ml partiipasi sbg warga negara maupun sebagai warga masyarakat

Ciri – ciri Tata Pemerintahan yang Baik :

1. Mengikutsertakan semua;
2. Transparan dan bertanggung jawab;
3. Efektif dan adil;
4. Menjamin adanya supremasi hukum;
5. Menjamin bahwa prioritas2 politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat;
6. Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin & lemah dlm proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.

Karakteristik *Good Governance* menurut UNDP :

1. Partisipasi (*Participation*)

Syarat utama warga negara dalam berpartisipasi :

- a. ada rasa kesukarelaan dan tanpa paksaan;
- b. ada keterlibatan secara emosional;
- c. memperoleh manfaat, secara langsung dan tidak langsung dari keterlibatannya.

2. Penegakan Hukum (*Rule of Law*);

Membangun sistem hukum yang sehat, baik perangkat lunak (*software*), perangkat keras (*hardware*) maupun sumber daya manusianya (*humanware*)

3. Transparansi (*Transparency*);

Keterbukaan mencakup semua aspek aktivitas yang menyangkut kepentingan publik, mulai dari proses pengambilan keputusan, penggunaan dana publik sampai pada tahapan evaluasi.

4. Daya Tanggap (*Responsiveness*);

Sektor publik selama ini dianggap tertutup, arogan dan berorientasi pada kekuasaan. Untuk mengetahui kepuasan masyarakat sebagai konsumen, perlu dilakukan survey secara periodik. → Lihat Kep. Menpan No. 25. M.Pan /2004 tentang Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM)

5. Berorientasi pada konsensus (*Consensus Orientation*);

Aktivitas politik berisi dua hal pokok yaitu konflik dan konsensus. Dalam pengambilan keputusan lebih menitikberatkan konsensus. Musyawarah merupakan proses, sedangkan mufakat merupakan hasil.

6. Keadilan/kesetaraan (*Equity*)

Setiap warga negara memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan, walaupun kemampuan individu berlainan namun sektor publik harus berperan agar kesejahteraan dan keadilan seiring sejalan.

7. Keefektifan dan Efisiensi (*Effectiveness & Efficiency*);

Perlunya kompetisi untuk menciptakan keefektifan dan efisiensi pada sektor publik.

8. Akuntabilitas (*Accountability*)

Pertanggungjawaban setiap aktivitas menyeluruh kepada publik/masyarakat luas, disamping kepada atasan. Akuntabilitas meliputi :

- a. Akuntabilitas organisasional/administratif
- b. Akuntabilitas legal
- c. Akuntabilitas politik
- d. Akuntabilitas profesional
- e. Akuntabilitas moral

Menurut Klitgaard (2000), korupsi terjadi karena :

$$\text{Corruption} = \text{Discretion} + \text{Monopoly} - \text{Accountability}$$

9. Visi Strategis (*Strategic Vision*)

Perlunya memiliki visi jangka panjang (*long-term vision*), visi jangka menengah (*mid-term vision*) dan visi jangka pendek (*short-term vision*).

Ciri visi yang baik adalah :

- a. bersifat spesifik
- b. disusun dalam bahasa yang sederhana(+/- 10 kata)
- c. bersifat terukur
- d. mungkin untuk dicapai
- e. mempunyai dimensi waktu tertentu.

C. IMPLEMENTASI PARADIGMA GOOD GOVERNANCE DALAM OTONOMI DAERAH

- Meskipun tidak secara resmi diumumkan penggunaan paradigma baru berpemerintahan, yakni dengan paradigma good governance, namun secara implisit paradigma tersebut nampak dalam berbagai peraturan perundang-undangan baru yang terbit pada era reformasi. Termasuk berbagai peraturan yang mengatur tentang otonomi Daerah. Hal ini tidak terlepas dari tekanan negara dan lembaga donor yang memberikan hutang maupun hibah ke Indonesia.
 - Dalam hal partisipasi, telah dicoba dibuka pintu yang lebih lebar untuk melibatkan masyarakat dalam proses perumusan, implementasi serta evaluasi kebijakan publik melalui berbagai peraturan perundang-undangan, meskipun seringkali terjadi penolakan dari tubuh birokrasi.
-
- Penegakan hukum juga mulai lebih digiatkan antara lain dengan memperkuat posisi Mahkamah Agung serta meletakkan jajaran pengadilan di bawahnya, bukan lagi di bawah presiden.
 - Sudah mulai banyak pejabat publik, baik gubernur, bupati/ walikota maupun anggota DPRD yang diperiksa maupun telah dijatuhi hukuman karena didakwa korupsi. Di dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga dimuat ketentuan kemungkinan pemberhentian Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah yang lebih tegas dan keras.
 - Telah dikembangkan transparansi di bidang keuangan daerah, antara lain melalui keharusan diaudit oleh BPK dan menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada publik. Best practice mengenai hal ini misalnya dapat dilihat di Kabupaten Sleman, yang pada tahun 2004 telah membuat neraca yang diaudit oleh Akuntan Publik Independen dan memuatnya di Surat Kabar Harian Kompas.

- Telah mulai dikembangkan mekanisme untuk mengetahui pandangan masyarakat terhadap kinerja pemberian pelayanan publik oleh pemerintah daerah. Contoh mengenai hal ini misalnya di Kota Palangkaraya.
- Pengembangan konsensus sebenarnya bukan hal yang baru, karena sudah merupakan budaya nasional Indonesia sebagaimana tercermin pada sila keempat dari Pancasila. Tetapi budaya konsensus tersebut justru mulai ditinggalkan dan digantikan dengan model pemungutan suara untuk setiap pengambilan keputusan yang mengakibatkan munculnya kubu pro dan kontra.
- Pengembangan kesetaraan dalam bidang politik sudah mulai dijalankan, tetapi kesetaraan dibidang ekonomi masih tersendat- sendat karena birokrasi nampaknya masih lebih banyak berpihak pada kelompok ekonomi kuat dibandingkan pada kelompok ekonomi lemah. Hal tersebut nampak dari pembuatan kebijakan publik maupun dalam alokasi anggaran publik.

- UU Nomor 32 Tahun 2004 telah menempatkan efektivitas dan efisiensi sebagai nilai yang diutamakan, tetapi dalam prakteknya masih sulit untuk dilaksanakan. Birokrasi tidak siap untuk menjalankan prinsip ini, sehingga diperlukan kepemimpinan visioner untuk melakukan perubahan seperti yang terjadi di Kabupaten Jembrana dan Kabupaten Tanah Datar, Kabupaten Sragen, Kota Palangkaraya dlsb.
- Prinsip akuntabilitas secara bertahap sudah mulai diterapkan dalam implementasi otonomi daerah di berbagai tempat di Indonesia, meskipun tingkat kemajuannya relatif terbatas. Killgaard mengingatkan bahwa Corruption = Discretion + Monopoly – Accountability. Tanpa akuntabilitas, terutama dalam penggunaan dana publik, niscaya akan timbul korupsi.

- **Keharusan membuat visi strategik bagi setiap instansi pemerintah sudah diatur di dalam PP Nomor 8 Tahun 2006 tentang AKIP. Begitu pula dengan kewajiban calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah memaparkan visi, misi dan programnya dihadapan sidang paripurna DPRD telah diatur di dalam pasal 66 ayat (3) huruf (f) UU Nomor 32 Tahun 2004. Meskipun demikian masih banyak visi Daerah, visi Pemerintah Daerah serta visi Perangkat Daerah yang disusun secara tidak benar serta tidak dilaksanakan secara konsisten dan bersinambungan.**
- **Keluarnya UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, setidaknya-tidaknnya memberi acuan mengenai perlunya menyusun pembangunan nasional secara hierarkhis dan berkelanjutan untuk mencapai tujuan nasional serta tujuan daerah secara bersama-sama.**

- **Dari tiga dimensi perubahan yakni struktural, fungsional dan kultural, maka perubahan kultural yang paling sulit dilaksanakan. Diperlukan kepemimpinan Kepala Daerah yang visioner (visionary leader).**

Dimensi Perubahan UU 5/1974 22/1999 32/2004



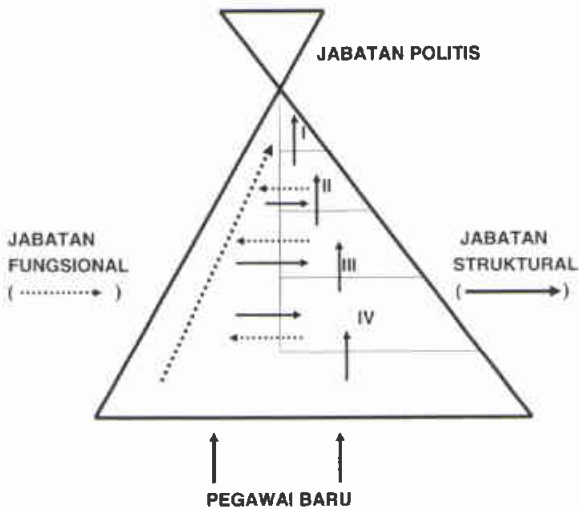
- **Pemilihan Kepala Daerah secara langsung merupakan momentum masyarakat utk dapat memilih figur pemimpin yang mempunyai visi ke depan.**
- **Perubahan manajemen pemerintahan hrs dilakukan utk semua aspek mulai dari manajemen perencanaan, keuangan, logistik, pelayanan masyarakat sampai manajemen konflik dan kolaborasi.**
- **Perubahannya harus didasarkan pada sebuah cetak biru yang disusun oleh para akademisi, dikonsultasikan dengan para pemangku kepentingan dan kemudian diputuskan secara politik oleh politisi. Bukan lagi jamannya membuat kebijakan publik sembunyi - sembunyi dibelakang meja, yang akhirnya akan terbuka dan kemudian akan diuji materi oleh publik. Hal semacam itu justru akan menimbulkan ketidakpastian hukum.**

- **Pengembangan manajemen pemerintahan harus diimbangi dengan perubahan filosofi dan pengaturan penataan organisasi. Selama ini organisasi pemerintah lebih banyak dilihat sebagai wadah, belum dilihat sebagai sistem kerjasama yang dinamis. Penataan organisasi hanya menyangkut kotak- kotak jabatan dan eselonering, tetapi tidak sampai menyentuh roh perubahan.**
- **Sejalan dengan perkembangan manajemennya, penataan organisasi pemerintah sudah seharusnya memasuki generasi yang keempat yakni organisasi fungsional. Bennis & Townsend menyarankan pergeseran : “ FROM MACHO to MAESTRO” .**

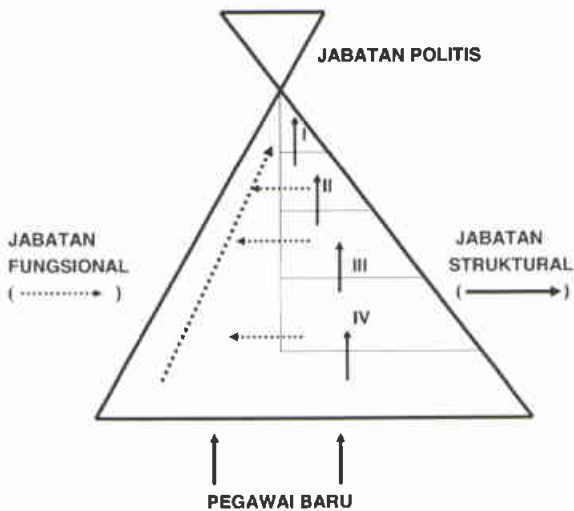
- Di tingkat nasional, sdh ada beberapa organisasi pemerintah yang disusun sebagai organisasi fungsional misalnya BPKP, LIPI, Arsip Nasional, Perguruan Tinggi Negeri. Di tingkat Daerah, baru dilakukan uji coba pada Satpol PP (lihat PP Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pedomanh Organisasi Satpol PP).
- Pengembangan organisasi fungsional akan berkaitan dengan pengembangan sumberdaya manusianya yang diarahkan menjadi SDM profesional dalam bidangnya. Karier PNS yang sifatnya zig zag, hanya memperpanjang daftar pengalaman kerja tetapi tdk membangun PNS yang profesional dalam bidangnya.

- Menurut Bekke, Perry and Toonen dalam bukunya : “ Civil Service Systems in Comparative Perspective (Indiana University Press) (1996 : 71 – 88), ada lima tahap pengembangan peran PNS yaitu sbb :
 - a. Tahap Pertama : PNS sebagai Pelayan Perseorangan;
 - b. Tahap Kedua : PNS sebagai Pelayan Negara/Pemerintah;
 - c. Tahap Ketiga : PNS sebagai Pelayan Masyarakat;
 - d. Tahap Keempat : PNS sebagai Pelayanan Yang Dilindungi;
 - e. Tahap Kelima : PNS sebagai Pelayanan Profesional.
- * Untuk masuk ke tahap kelima perlu dibangun organisasi fungsional yang didukung oleh orang-orang yang memiliki kompetensi dan profesional dalam bidang tugasnya masing-masing. Arah pengembangan kariernya bukan melebar menjadi generalis, melainkan menekuk ke dalam menjadi spesialis dalam bidangnya.

**Gambar 1. Model Pengembangan Karier PNS
Pada Organisasi Fungsional**



**Gambar 2. Model Pengembangan Karier PNS
Pada Organisasi Struktural**



TINJAUAN UMUM PERAN DAN FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH

TINJAUAN UMUM

PERAN DAN FUNGSI DPRD

1. Peran Ganda DPRD

Di lihat dari persepektif sejarah hukum, DPRD mempunyai posisi yang cukup unik. Di satu sisi DPRD bersama-sama dengan Kepala Daerah bertanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan di sisi lain sebagai badan perwakilan. Peran yang sudah sejak awal pemerintahan Republik ini dilekatkan pada DPRD, pada Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 agak bergeser. Undang-undang tersebut lebih menekankan pada peran DPRD sebagai badan legislatif yang terpisah dari eksekutif. Namun demikian, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 kembali mengembalikan posisi DPRD pada tradisi yang telah lama dianut.

Sebagai unsur pemerintahan daerah DPRD turut serta melahirkan kebijakan-kebijakan di daerahnya, terutama yang dituangkan dalam Peraturan Daerah. Secara umum peran ini diwujudkan dalam tiga fungsi, yaitu:

1. **Regulator.** Mengatur seluruh kepentingan daerah, baik yang termasuk urusan-urusan rumah tangga daerah (otonomi) maupun urusan-urusan pemerintah pusat yang diserahkan pelaksanaannya ke daerah (tugas pembantuan);
2. **Policy Making.** Merumuskan kebijakan pembangunan dan perencanaan program-program pembangunan di daerahnya;
3. **Budgeting.** Perencanaan anggaran daerah (APBD)

Dalam perannya sebagai badan perwakilan, DPRD menempatkan diri selaku kekuasaan penyeimbang (*balanced power*) yang mengimbangi dan melakukan kontrol efektif terhadap Kepala Daerah dan seluruh jajaran pemerintah daerah. Peran ini diwujudkan dalam fungsi-fungsi berikut:

1. **Representation.** Mengartikulasikan keprihatinan, tuntutan, harapan dan melindungi kepentingan rakyat ketika kebijakan dibuat, sehingga DPRD senantiasa berbicara "atas nama rakyat";
2. **Advokasi.** Angregasi aspirasi yang komprehensif dan memperjuangkannya melalui negosiasi kompleks dan sering alot, serta tawar-menawar politik

yang sangat kuat. Hal ini wajar mengingat aspirasi masyarakat mengandung banyak kepentingan atau tuntutan yang terkadang berbenturan satu sama lain. Tawar menawar politik dimaksudkan untuk mencapai titik temu dari berbagai kepentingan tersebut.

3. **Administrative oversight.** Menilai atau menguji dan bila perlu berusaha mengubah tindakan-tindakan dari badan eksekutif. Berdasarkan fungsi ini adalah tidak dibenarkan apabila DPRD bersikap "lepas tangan" terhadap kebijakan pemerintah daerah yang bermasalah atau dipersoalkan oleh masyarakat. Apalagi dengan kalimat naif, "Itu bukan wewenang kami", seperti yang kerap terjadi dalam praktek. Dalam kasus seperti ini, DPRD dapat memanggil dan meminta keterangan, melakukan angket dan interpelasi, bahkan pada akhirnya dapat meminta pertanggung jawaban Kepala Daerah.

2. Fungsi DPRD

Lebih khusus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU Susduk dan UU Pemerintahan Daerah), implementasi kedua peran DPRD tersebut lebih disederhanakan perwujudannya ke dalam tiga fungsi, yaitu :

- Fungsi legislasi
- Fungsi anggaran; dan
- Fungsi pengawasan

Pelaksanaan ketiga fungsi tersebut secara ideal diharapkan dapat melahirkan *output*, sebagai berikut:

1. PERDA-PERDA yang aspiratif dan responsif. Dalam arti PERDA-PERDA yang dibuat telah mengakomodasi tuntutan, kebutuhan dan harapan rakyat. Hal itu tidak mungkin terwujud apabila mekanisme penyusunan Peraturan Daerah bersifat eksklusif dan tertutup. Untuk itu mekanisme penyusunan PERDA yang dituangkan dalam Peraturan Tata Tertib DPRD harus dibuat sedemikian rupa agar mampu menampung aspirasi rakyat secara optimal.
2. Anggaran belanja daerah (APBD) yang efektif dan efisien, serta terdapat kesesuaian yang logis antara kondisi kemampuan keuangan daerah dengan keluaran (*output*) kinerja pelayanan masyarakat.
3. Terdapatnya suasana pemerintahan daerah yang transparan dan akuntabilitas, baik dalam proses pemerintahan maupun dalam penganggaran.

Untuk melaksanakan ketiga fungsi yang ideal tersebut, DPRD dilengkapi dengan modal dasar yang cukup besar dan kuat, yaitu tugas dan wewenang, alat-alat kelengkapan DPRD, Hak-hak DPRD/anggota, dan anggaran DPRD yang mandiri.

3. Tugas dan wewenang

Wewenang adalah kekuasaan yang diberikan oleh peraturan hukum, yang diperlukan untuk menjalankan tugas tertentu. Tugas tanpa wewenang akan mandul, dan wewenang tanpa tugas adalah kesewenang-wenangan.

Untuk itu wewenang senantiasa memiliki batas, yaitu:

- Secara limitatif/enumeratif ditetapkan dalam Peraturan perundang-undangan (termasuk asas-asas umum pemerintahan yang layak *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*).
- Batas waktu tertentu (masa jabatan)
- Moral (*political ethic/political morality/conventions*)

Terdapat 2 (dua) dimensi koridor dalam pelaksanaan wewenang, yaitu yang pertama, isi wewenang (material), dan kedua, prosedur pelaksanaan wewenang (formal). Koridor isi wewenang adalah antara Undang-undang di satu sisi dan hak asasi di lain sisi. Kedua hal tersebut tidak boleh terlanggar dalam suasana apapun. Jika koridor isi wewenang tersebut terlanggar dalam rangka menjalankan tugas yang diemban, maka secara hukum termasuk kedalam kategori "melampaui wewenang" (*abuse de droid*), tetapi jika pelanggaran batas wewenang tersebut sekaligus menyalahi tugas yang ditetapkan, disebut dengan "penyalahgunaan wewenang" atau "sewenang-wenang" (*willekeurig*)

Konsekuensi wewenang

Pada pejabat yang berwenang senantiasa melekat tanggung jawab karena tidak ada wewenang yang tidak disertai tanggung jawab. DPRD sebagai sebuah jabatan yang diisi oleh sekumpulan pejabat (jabatan kolektif) tentunya tidak terlepas dari tanggung jawab dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya.

Terdapat beberapa bentuk tanggung jawab jabatan DPRD, yaitu:

1. Tanggung jawab secara politik diberikan setiap anggota DPRD kepada konstituennya serta Partai Politik yang mengusungnya;

2. Tanggung jawab moral kepada masyarakat; dan
3. Tanggung jawab hukum, baik Pidana dan Perdata maupun administrasi.

4. Hak DPRD

DPRD sebagai sebuah institusi memiliki beberapa hak yang sangat strategis untuk menunjang pelaksanaan peran dan fungsinya. Hak-hak tersebut adalah:

1. **Hak Interpelasi**, yaitu memintakan keterangan kepada Kepala Daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis. Persoalan yang penting saja tidak cukup dijadikan dasar untuk menggunakan hak interpelasi, melainkan harus juga bersifat strategis. Sayangnya, Undang-undang tidak memberikan penjelasan yang cukup mengenai kriteria "penting dan strategis". Dalam kondisi ini maka yang menetapkan kriteria penting dan strategis adalah DPRD sendiri. Undang-undang memang menyerahkan pelaksanaan hak interpelasi itu diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD. Di sanalah seharusnya dapat ditemukan kriteria "penting dan strategis" tersebut.
2. **Hak Angket**, Penyelidikan terhadap kebijakan tertentu Kepala Daerah yang penting dan strategis yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, kesusilaan dan kepatutan. Hak ini dapat dijalankan setelah pelaksanaan hak interpelasi terlebih dahulu atau secara bersamaan (simultan). Pada umumnya Peraturan Tata tertib DPRD menempatkan penggunaan hak angket setelah terlebih dahulu melaksanakan hak interpelasi. Jika dalam pelaksanaan hak interpelasi, keterangan Kepala Daerah dianggap tidak benar atau meragukan, DPRD dapat melakukan penyidikan untuk menemukan fakta yang sebenarnya, terkait dengan proses pembentukannya serta dampak kebijakan yang melawan hukum. Termasuk adanya unsur kolusi, korupsi dan nepotisme. Tehnis pelaksanaan hak Angket itu biasanya dengan membentuk "Panitia Angket", yang bekerja dalam waktu lebih kurang 60 hari.
3. **Hak menyatakan pendapat**, yaitu berupa pernyataan sikap atas kebijakan tertentu Kepala Daerah atau kejadian luar biasa disertai rekomendasi penyelesaiannya. Hak ini merupakan *administrative oversight*. Dalam arti dapat mengubah kebijakan Kepala daerah kearah yang diinginkan DPRD. Pendapat yang dimaksud merupakan "sikap politik resmi" dari lembaga DPRD, yang dapat memuat kritik, koreksi dan rekomendasi yang harus

diperhatikan secara sungguh-sungguh oleh Kepala Daerah. Misalnya, dalam kasus TPA Leuwigajah.

5. Hak Anggota

Kinerja peran dan fungsi DPRD pada realitasnya ditentukan oleh kapasitas dan integritas anggotanya, Untuk itu undang-undang memberikan jaminan hak-hak tertentu kepada anggota DPRD agar mereka dapat menjalankan Peranan dan Fungsi lembaga secara efektif. Hak-hak anggota DPRD dapat dikategorikan menjadi hak-hak yang bersifat internal, dalam arti hanya berlaku ke dalam lembaga DPRD, serta hak-hak yang bersifat eksternal.

a. Internal:

- Mengajukan RAPERDA;

Pada prinsipnya setiap anggota DPRD, komisi, komisi gabungan atau alat kelengkapan DPRD berhak mengajukan Rancangan Peraturan Daerah. Tata cara pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Tata Tertib. Dalam praktek justru Peraturan Tata Tertib cenderung mempersulit pelaksanaan hak ini, dengan mensyaratkan keterlibatan lebih dari satu orang atau lebih dari satu fraksi.

- Mengajukan pertanyaan;
- Menyampaikan usul dan pendapat;

Dalam praktek, hak mengajukan pertanyaan lebih sering digunakan daripada hak menyampaikan usul dan pendapat. Sebab yang terakhir memerlukan proses bernalar objektif, sementara yang sering muncul dalam rapat-rapat DPRD adalah intrupsi-intrupsi berisi pertanyaan yang terkadang tidak perlu.

- Memilih dan dipilih;

Setiap anggota berhak memilih dan dipilih menjadi Pimpinan DPRD, Pimpinan Komisi, dan alat-alat kelengkapan lainnya secara terbuka dan demokratis.

- Membela diri;

Anggota DPRD yang dituduh melanggar Kode Etik harus diberikan

kesempatan untuk membela diri di hadapan Badan Kehormatan, sebelum sanksi atau tindakan-tindakan lain dijatuhkan terhadapnya. Namun demikian, jika kesempatan membela diri itu telah diberikan, tetapi anggota yang bersangkutan mengabaikannya, Badan Kehormatan dapat mengambil keputusan.

- Keuangan dan administratif; Setiap anggota DPRD berhak memperoleh penghasilan dan tunjangan lainnya, sesuai dengan kemampuan keuangan daerah masing-masing.

b. Eksternal:

- Hak immunitas;

Setiap anggota DPRD memiliki hak Imunitas, dalam arti tidak dapat dituntut secara hukum atas pernyataan dan tindakan yang diambil dalam kapasitas sebagai anggota DPRD. Setiap ucapan, pernyataan, pertanyaan dan pendapat yang disampaikan dalam rapat-rapat resmi DPRD tidak dapat dituntut secara hukum, namun hal itu tidak melepaskannya dari "**Kode Etik**" yang ditetapkan dalam Peraturan Tata Tertib, serta yang pernyataan bersifat mengumumkan **rahasia negara**.

- Hak Protokuler;

Setiap anggota DPRD memiliki hak diperlakukan prosedur khusus dalam pemeriksaan perkara yang melibatkan dirinya. Tindakan penyidikan terhadap anggota DPRD dilaksanakan setelah ada persetujuan tertulis dari Gubernur (untuk anggota DPRD Kabupaten/ Kota) dan Mendagri atas nama Presiden (untuk anggota DPRD Provinsi). Hak protokuler itu tidak berlaku jika anggota DPRD tersebut tertangkap tangan, atau tindak pidana **korupsi, makar dan terorisme**.

6. Kewajiban Anggota DPRD

Pasal 45 Undang-undang No.32 Tahun 2003 Tentang Pemerintahan Daerah, telah merinci secara enumeratif kewajiban anggota DPRD. Jika dicermati kewajiban tersebut dapat dikategorikan menjadi kewajiban yang bersifat subjektif dan

kewajiban objektif. Disebut kewajiban subyektif karena kriteria untuk mengukur pemenuhan atas kewajiban tersebut sulit ditentukan, seperti :

- a. Mengamalkan Pancasila;
- b. melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah;
- c. memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat;
- d. menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
- e. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;

Terhadap pengabaian atau pelanggaran atas kewajiban-kewajiban tersebut di atas tidak terdapat sanksi hukum, melainkan lebih bersifat sanksi politik dan moral. Kepatuhan terhadap kewajiban-kewajiban subjektif tersebut sangat tergantung pada tingkat kesadaran dan budaya politik di daerah bersangkutan.

Praktek di negara-negara maju, seperti di Inggris, politisi dan legislator lebih takut pada sanksi sosial (*political etic*) ketimbang sanksi hukum. Pelanggaran terhadap hukum masih terlindungi oleh asas "praduga tidak bersalah" dan proses pembuktian di pengadilan sangat tergantung pada kemahiran penasehat hukumnya, tetapi jika mereka melanggar moral politik, dapat dipastikan karier politiknya tamat.

Sementara terhadap kewajiban-kewajiban objektif, terdapat mekanisme untuk menegakkannya, seperti:

- a. Menaati Peraturan Tata Tertib. Kode Etik, dan sumpah/janji anggota DPRD, dapat ditegakkan oleh Badan Kehormatan DPRD ;
- b. Menaati UUD 45 dan segala peraturan perundang-undangan;
- c. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan NKRI; dapat ditegakkan melalui instrumen penegakan hukum yang ada. (kepolisian, kejaksaan dan KPK)

7. Instrumen Penunjang Peran dan Fungsi DPRD

Untuk menjalankan peran dan fungsinya tersebut DPRD memerlukan beberapa instrumen penunjang, seperti:

- a. Adanya sarana dan prasarana berupa tempat untuk menyelenggarakan pertemuan dan rapat-rapat, mulai dari yang sederhana sampai dengan yang canggih sesuai dengan kemampuan daerah ;
- b. Adanya anggaran yang memungkinkan untuk pelaksanaan tugas, termasuk akomodasi dan transportasi untuk tugas-tugas luar;
- c. Adanya prosedur dan mekanisme kerja baik yang bersifat internal (Paripurna, komisi, pansus, dan alat kelengkapan lain), maupun dalam rangka bermitra dengan pemerintah daerah. Prosedur dan mekanisme ini biasanya ditetapkan dalam Peraturan Tata Tertib
- d. Adanya perencanaan kerja DPRD untuk satu tahun anggaran, yang ditetapkan oleh Pimpinan DPRD ;
- e. Adanya evaluasi kinerja (anggota) DPRD, yaitu perbandingan antara rencana kerja dengan realisasi, serta kesebandingan dengan anggaran yang digunakan.

8. Anggaran Belanja DPRD

Belanja DPRD merupakan salah satu Pos dalam APBD yang dipisahkan khusus untuk DPRD, yang meliputi:

a. Belanja Pimpinan & Anggota;

- 1) Penghasilan
- 2) Tunjangan kesejahteraan
- 3) Uang jasa pengabdian

Standar besaran komponen belanja tersebut di atas ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah. Keputusan Kepala daerah itu harus berpedoman pada :

- 1) Peraturan perundang-undangan
- 2) Kepatutan/kepantasan
- 3) Kemampuan keuangan daerah

b. Belanja Penunjang Pimpinan

Belanja penunjang Pimpinan disusun berdasarkan Rencana Kerja yang ditetapkan Pimpinan DPRD. Konsekuensinya, tanpa adanya Rencana Kerja maka tidak ada Belanja Penunjang Pimpinan. Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa undang-undang telah mengatur sedemikian rupa kemandirian DPRD untuk mengelola anggaran belanjanya.

Hal yang perlu dicatat bahwa APBD harus diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat, seperti pelayanan dasar, pendidikan, penyediaan fasilitas kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak, serta mengembangkan sistem jaminan sosial. Hal lain bahwa dengan anggaran belanja yang mandiri, DPRD harus bertanggungjawab soal penggunaannya sesuai dengan mekanisme yang berlaku. Sejalan dengan asas akuntabilitas, maka penggunaan uang rakyat harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat secara transparan.

Pertanggungjawaban tersebut berupa pertanggungjawaban:

- Secara politik dengan kinerja (anggota) DPRD yang optimal;
- Secara hukum harus sesuai dengan prosedur dan mekanisme keuangan daerah;
- Secara moral dengan sikap, perilaku dan gaya hidup anggota DPRD (*lifestyle*)

KONSEP PERWAKILAN RAKYAT

BAB I

KONSEP PERWAKILAN RAKYAT

1.1. Konsep Perwakilan Politik Modern

Mengutip Alfred de Grazia, Arbi Sanit¹ memberi definisi ihwal perwakilan sebagai hubungan di antara dua pihak, yaitu wakil dengan yang diwakili, di mana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan yang diwakilinya. Sejauh mana para wakil tersebut mengemban aspirasi dan kepentingan politik yang diwakili merupakan pertanyaan pokok guna mencapai ideal perwakilan yang sesungguhnya. Tanggung jawab politik bermain ketika elite wakil yang menduduki posisi tertentu berkemampuan untuk menata perilaku dan pilihan kebijakannya sesuai dengan tuntutan unsur-unsur kepentingan yang luas dalam masyarakat.²

Pendefinisian memang merupakan satu tujuan dari berbagai studi perwakilan politik.³ Untuk tujuan itu perlu dibangun pemahaman komprehensif konsep perwakilan politik yang menjadi cerminan kontrak sosial masyarakat. Sejauh ini, studi demokrasi masih menempati urutan ideal guna mencapai standar pemahaman tentang hubungan antara wakil dan yang diwakili dalam perspektif perwakilan politik modern.

Pertama, prinsip demokrasi langsung yang diterapkan dalam sistem politik masyarakat klasik Yunani jelas tidak relevan lagi. Hal itu ditenggarai alasan kemustahilan untuk kriteria pokok dalam demokrasi langsung *in se*, antara lain: jumlah warga Negara harus kecil, pemilikan dan kemakmuran harus dibagi secara merata, adanya homogenitas masyarakat, dan bahwa mereka yang melaksanakan undang-undang tidak boleh bertindak sendiri di luar kemauan rakyat yang membuat ketentuan undang-undang lewat kontrak politik permulaan.⁴ Menyadari segenap kendala praktis ini, Rousseau dalam bukunya *The Social Contract* (1762), menegaskan realisme-pesimistiknya ihwal demokrasi langsung:

1 Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 1990, hlm. 1

2 Tingkah laku politik dimaksudkan sebagai tindakan pribadi para wakil yang disesuaikan dengan kepentingan yang diwakili. Satu ukuran tanggung jawab politik disini adalah kemampuan sang wakil terpilih untuk mengemban fungsi dan perannya. Bandingkan Carlton Clymer Rodee, et al., *Introduction to Political Science*, (edisi terjemahan), Rajawali Pers, Jakarta 2000, him. 244.

3 Sanit, *op.cit* him. 3-4.

4 Rodee, *op.cit*. p. 99

*"Apabila kita menggunakan istilah dalam pengertian yang ketat, tidak pernah ada demokrasi yang sesungguhnya, dan tidak pernah akan ada. Bertentangan dengan aturan alamiah jika lebih banyak orang yang memerintah daripada yang diperintah. Tak dapat dibayangkan jika rakyat harus bersidang terus-menerus untuk memikirkan masalah-masalah Negara dan jelas bahwa mereka tidak mungkin membentuk komisi-komisi untuk maksud tersebut tanpa mengubah cara pengaturannya. Dalam kenyataannya, secara meyakinkan, saya dapat menganggapnya sebagai asas bahwa bilamana fungsi pemerintahan dibagi atas beberapa bagian, bagian yang kecil cepat atau lambat pasti memperoleh otoritas terbesar, hanya bila mereka mampu mempercepat proses ke arah itu, dan dengan itu kekuasaan bisa diraih dengan sendirinya..."*⁵

Kedua, prinsip pemilihan para wakil yang bebas dalam kerangka peningkatan kualitas demokrasi. Sebagus apa pun sebuah sistem pemerintahan dirancang, ia tak bisa dianggap demokratis kecuali para pejabat pemerintahan itu dipilih secara bebas oleh rakyat. Pelaksanaan pemilihan bisa saja bervariasi, namun intisarnya tetap sama untuk semua masyarakat demokratis: akses bagi semua warga Negara yang memenuhi syarat untuk mendapatkan hak pilih, perlindungan bagi setiap individu terhadap pengaruh-pengaruh luar yang tak diinginkan saat ia memberi suara, dan penghitungan yang jujur dan terbuka terhadap hasil pemungutan suara.⁶

Ketiga, antisipasi terhadap kemungkinan munculnya kekuatan yang mengancam cita-cita dan kehendak umum rakyat menghendaki adanya pemerintahan gabungan. Dalam konstelasi politik modern, model pemisahan kekuasaan (eksekutif, legislatif dan yudikatif) memungkinkan adanya ikatan saling kontrol diantara ketiganya. Dengan itu, setiap kecenderungan yang berkenaan dengan penggunaan salah satu dari tiga kekuasaan ini tidak akan mengancam kebebasan rakyat. Konsekuensinya, setiap kepentingan memerlukan perwakilan untuk menjaga ketertiban umum. Makna penting dari pola pemisahan, atau bahkan tumpang tindih di antara ketiga kekuasaan

5 Dalam implementasi sistem politik dikemudian hari perspektif Rousseau ini menjadi alasan bagi pengembangan konsep demokrasi perwakilan. Embrio dari kesadaran itu sebetulnya sudah ada pada masa Yunani Kuno ketika mereka berhadapan dengan kenyataan bahwa demokrasi langsung tetap menghadapi tantangan ketika harus menghadapi ancaman luar maupun perubahan sistem ekonomi masyarakat. Dengan demikian demokrasi perwakilan dipikirkan sebagai pemerintahan oleh sedikit orang guna melayani kepentingan seluruh masyarakat. Pernyataan Rousseau, merupakan re quotation sebagaimana tertulis dalam. *Ibid*, pp. 60-62.

6 Terlepas dari sifatnya yang rumit dan sulit, sistem ini lebih mudah diterima kalau memahami hasilnya sebagai keputusan yang mengikat semua. Bandingkan, George Clack (Ed.), *Demokrasi*, (edisi terjemahan), US Departement of State, New York, 2000, hlm.2.

ini akan menghasilkan keseimbangan yang memadai secara kelembagaan. Di sini, tiap-tiap cabang pemegang kekuasaan dapat mengimbangi kekuasaan cabang-cabang lainnya.

1.2. Demokrasi, Desentralisasi, dan Perwakilan Politik

Bangkitnya kesadaran universal tentang persamaan harkat dan martabat manusia melahirkan pengakuan terhadap hak-hak individual. Dalam perspektif politik, hak-hak individual itu tercermin lewat kebebasannya dalam menentukan pilihan. Suatu sistem pemerintahan negara yang demokratis tidak terlepas dari implementasi dari karakter universal hak-hak individual, yakni hak setiap warga negara untuk memilih. Bilamana setiap individu diberi ruang bebas untuk memilih, maka dengan sadar ia menyerahkan sebagian kewenangan dan tanggung jawab untuk mengurus kepentingannya sebagai warga kepada kekuasaan negara. Demikianlah tidak ada kekuasaan yang mutlak dimiliki oleh lembaga-lembaga negara (eksekutif pun legislatif) tanpa berpedoman kepada kehendak atau harapan para pemilihnya. *Demokrasi, desentralisasi* dan *representasi* adalah tiga terminologi penting sebuah sistem perwakilan politik yang ideal. Sistem yang demokratis selalu menyiratkan pemerintahan perwakilan.

Dalam konteks ini **demokrasi** memang harus dipahami sebagai pengejawantahan kedaulatan rakyat. Lembaga perwakilan dalam negara (legislatif) dan aspek pendukung sistematisnya hanyalah "fasilitas" yang diberi mandat oleh masyarakat. Sebagai penerima mandat, sudah menjadi keharusan bagi pengemban mandat untuk memperjuangkan kepentingan umum, melalui mekanisme pembuatan produk-produk legislasi yang selalu berpreferensi pada aspirasi dan tuntutan masyarakat. Untuk mencapai kualitas tertentu maka seperangkat prinsip yang menjamin pembuatan hukum yang demokrasi harus menjadi tiang-topang pembuatan hukum atau kebijakan publik. Satu, kesepakatan di antara mereka yang diperintah; dua, keterlibatan rakyat dalam semua tingkatan pembuatan undang-undang; tiga, akses ke proses pembuatan undang-undang baik melalui pemungutan suara, pengajuan petisi, atau pengajuan gugatan hukum. Selain itu, harus ada pengawasan dan keseimbangan di dalam lembaga pemerintahan.⁷

7 Bandingkan. Clack (ed), *op.cit.* hlm 35

Dalam kultur organisasi kenegaraan, **desentralisasi** kewenangan dari pemerintahan nasional kepada pemerintahan regional/lokal menyiratkan kehendak yang kuat untuk semakin mendekatkan pelayanan negara kepada warganya. Desentralisasi kekuasaan menjadi proses yang penting, guna menghindari pemusatan kewenangan pada satu sistem tunggal. Dengan desentralisasi, maka setiap kesatuan lokal (propinsi dan kabupaten/kota) bertanggung jawab untuk mengatur usaha-usaha bagi pemenuhan kebutuhan warga masyarakat lokal. Konsep desentralisasi di sini menyentuh paling kurang tiga aspek mendasar.⁸

Pertama, pada tataran nasional, desentralisasi dapat dipandang sebagai:

(1) proses merestrukturisasi atau mengatur kembali kekuasaan sehingga terdapat suatu sistem tanggung jawab bersama antara institusi-institusi tingkat pusat, regional maupun lokal sesuai dengan prinsip subsidiaritas; (2) proses untuk meningkatkan kualitas dan efektivitas yang menyeluruh dari sistem pemerintahan, dan juga meningkatkan otoritas dan kapasitas tingkat sub-nasional; (3) diharapkan dapat mendukung elemen-elemen pokok pemerintahan yang baik, seperti meningkatkan kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam keputusan ekonomi, sosial dan politik; (4) membantu memperkuat kapasitas masyarakat dan meningkatkan kepekaan dan transparansi dan akuntabilitas pemerintah.

Kedua, dalam konteks kepentingan masyarakat lokal, maka desentralisasi menjadi alat untuk membentuk pemerintahan yang terbuka, efektif dan responsif serta meningkatkan sistem representasional pengambilan keputusan di tingkat masyarakat lokal. Di sini terdapat peluang bagi masyarakat lokal untuk sendiri mengatur berbagai urusan sehingga oleh jangkauan ruang geografis yang lebih dekat dengan intervensi pemerintah yang ada, bisa menjamin terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan sosial, seperti memberantas kemiskinan, menciptakan lapangan kerja dan regenerasi lingkungan,

Ketiga, desentralisasi harus dilihat sebagai perpaduan fungsi-fungsi *administratif*, fiskal dan politik. Oleh kewenangan yang dimiliki, pemerintah lokal dapat berpikir inovatif yang pada gilirannya memberikan pelayanan maksimal kepada masyarakat.⁹

8. Pemahaman ini mengacu kepada pemahaman tentang desentralisasi yang dirumuskan oleh UNDP dalam *Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People Centered Development*, seperti tertuang dalam edisi terjemahan Indonesianya oleh GTZ, "*Pegangan Memahami Desentralisasi*". Pembaruan, Jakarta, 2004 hlm. 5-7

9. Pemahaman desentralisasi sebagai konsekuensi logis dari demokratisasi pemerintahan lokal pada dasarnya bertolak dari asumsi, tidak setiap kebutuhan warga Negara dapat

Tentu bukan perkara mudah untuk mencapai ideal suatu model representasi politik. Namun, harapan akan tumbuhnya suatu kultur politik yang demokratis dan berorientasi kepada pemenuhan kebutuhan masyarakat adalah jaminan sekaligus tuntutan lahirnya pelembagaan fungsi kontrol atau pengawasan masyarakat terhadap jalannya pemerintahan melalui para wakil terpilih yang duduk dalam lembaga perwakilan di daerah yakni Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Representasi politik lewat badan-badan legislatif yang dipilih dalam suatu mekanisme yang demokratis mengandung serentak peran dan fungsi yang harus dijalankan guna mengayomi berbagai kebutuhan masyarakat yang suaranya diwakilkan secara struktural. Para wakil yang duduk dalam badan legislatif itu bertanggung jawab untuk membuat, mengelola dan mengawasi pelaksanaan kebijaksanaan umum.

Persoalannya, dalam perspektif apa ketiga unsur negara modern di atas menjadi kekuatan sinergis bagi penyelenggaraan kehidupan sosial politik yang ideal? Gagasan partisipasi masyarakat dalam merumuskan peran dan fungsi perwakilan politik melahirkan pelembagaan sistem perwakilan. Kehadiran lembaga perwakilan menjadi bagian yang amat penting dalam menghadirkan kontrol formal atas pelaksanaan kekuasaan dalam negara demokratis. Partisipasi publik yang luas dalam merumuskan peran dan fungsi lembaga perwakilan tetap menjadi acuan preferensi. Dengan itu tidak akan ada pengekan terhadap sebagian atau keseluruhan hak seseorang untuk terlibat aktif dalam politik pemerintahan. Hal ini kemudian menjadi landasan penting untuk memformat pola hubungan antara lembaga perwakilan dengan masyarakat selaku konstituen.

Berangkat dari apa yang disebutkan oleh Leslie Lipson dalam bukunya, *Democratic Civilization*.¹⁰ bahwa rumusan hubungan itu harus dibangun dalam kerangka tiga nilai ideal bangunan demokrasi, yakni kemerdekaan (*freedom*), persamaan (*equality*) dan keadilan (*justice*). Itu berarti, simbol demokrasi sebagai kedaulatan rakyat, dan berbagai struktur hubungan yang dibangun dalam kerangka *nation-state*, harus berangkat dari kenyataan hidup yang sepadan dengan nilai-nilai itu sendiri. Kesadaran ini kemudian berhulu pada lahirnya sistem negara yang menganut demokrasi perwakilan dan pemerintahan perwakilan. Pengendusan lebih lanjut jejak perwakilan

dipenuhi secara pribadi oleh dirinya sendiri, terutama menyangkut kebutuhan umum (*public goods*), pelayanan umum (*public services*), dan pelayanan sipil (*civil services*). Aos Kuswandi, "Pelaksanaan Fungsi Legislatif dan Dinamika Politik DPRD" LIP-FISIP UNISMA, Bekasi, 2004, hlm 1.

10 Sebagaimana diikuti oleh Sanit, op.cit., hlm 24-25

dalam konstelasi sejarah dan ruang lingkup sistem yang berkembang dari masa ke masa kiranya menjadi titik terang untuk menilai dan mengkritisi sejumlah persoalan yang muncul hingga saat ini. Terutama bila persoalan dikembalikan kepada konsepsi ideal format hubungan antara seorang wakil dengan konstituen yang diwakilinya.

1.3. Fungsi Lembaga Perwakilan

Burns (1989:290) menyebutkan adanya enam fungsi penting yang dilaksanakan oleh lembaga perwakilan. Keenam fungsi tersebut meliputi (a) *representation*, (b) *lawmaking*, (c) *consensus building*, (d) *everseeing*, (e) *policy clarification* dan (f) *legitimizing*. Perwakilan Quote mengungkapkan keragaman dan pandangan-pandangan yang bertentangan dalam hal kepentingan regional, ekonomi, sosial, ras, agama, dan lainnya yang ada dalam suatu negara. Pembuatan undang-undang ialah menentukan ukuran-ukuran untuk membantu memecahkan permasalahan yang substantif. Pembangunan konsensus ialah proses perundingan dimana kepentingan-kepentingan ini disesuaikan. Mengawasi birokrasi berarti memeriksa bahwa undang-undang dan kebijakan yang disahkan oleh dewan secara tepat dilaksanakan dan bahwa mereka mencapai apa yang dimaksudkan, klarifikasi kebijakan, atau *policy incubation* adalah identifikasi dan publikasi persoalan-persoalan. Memberikan legitimasi adalah ratifikasi formal kebijakan lewat saluran-saluran yang tepat.

Penulis lainnya Calvin Mackenzie (1986:120-137) berpendapat bahwa lembaga perwakilan mempunyai tiga fungsi utama yang signifikan (a) *legislation* (b) *representation* (c) *administrative oversight*. Pertama, adalah peran legislasi dilakukan melalui deliberasi, yaitu suatu proses yang mencakup pengumpulan informasi yang komperhensif, diskusi panjang, negosiasi kompleks dan sering alot, dan tawar menawar politik di antara lawan-lawan yang sangat kuat. Kebanyakan undang-undang merupakan produk kompromi. Kompromi biasanya memperlemah dampak penuh dari undang-undang tersebut untuk memenangkan cukup dukungan guna menjamin pengesahannya. Karakter dari proses pembuatan UU juga mempunyai keuntungan dalam melegitimasi keputusan-keputusan pemerintah.

Kedua, fungsi representasi. Pada fungsi semacam ini, perwakilan dipakai sebagai dasar dari konsep teori demokrasi. Masyarakat demokratis menyerahkan kebebasan pribadi mereka kepada pemerintah. Dalam suatu pemerintahan yang demokratis, partisipasi

terjadi melalui proses perwakilan. Kebanyakan orang diwakili oleh anggota lembaga perwakilan rakyat yang pekerjaannya adalah untuk mengartikulasi keprihatinan mereka dan melindungi kepentingan mereka ketika kebijakan dibuat.

Tujuan perwakilan yang berhasil adalah pendorong utama dalam perilaku dan kegiatan kebanyakan anggota lembaga perwakilan rakyat. Setiap anggota adalah wakil dari dua kelompok masyarakat. Pertama adalah bangsa secara keseluruhan; dalam tindakannya setiap anggota mempunyai tanggungjawab kepada kepentingan nasional. Kelompok lain adalah konstituensi individu, tempat/daerah yang memilih anggota untuk mewakilinya dalam lembaga perwakilan.

Ketiga, fungsi pengawasan administratif. Mengawasi dan mengontrol adalah suatu tanggungjawab penting dari setiap badan perwakilan. Ini adalah proses dengan mana badan legislatif mereview dan bila perlu berusaha mengubah tindakan-tindakan dari badan eksekutif. Pengawasan administratif merupakan komponen utama dari tanggungjawab lembaga perwakilan karena anggotanya terlalu sedikit dan terlalu minim dilengkapi untuk membuat setiap keputusan penting yang diperlukan oleh pemerintah dalam masyarakat industri modern. Dalam banyak bidang kebijakan, lembaga perwakilan mendelegasikan tanggungjawab kepada alat birokrasi, menugaskan mereka membuat keputusan tetapi menyerahkan keputusan-keputusan tersebut kepada pengawasan legislatif berikutnya.

1.4. Fungsi Representasi / Perwakilan

Fungsi yang sangat mendasar, pertama dan penting dalam demokrasi perwakilan adalah fungsi representasi karena sangat mempengaruhi lahirnya nilai demokratis, utamanya bahwa DPRD bertindak mewakili masyarakat secara keseluruhan.¹¹ Burns (1989: 281-283) memberikan empat batasan yang membantu pemahaman kita tentang perwakilan:

Pertama, perwakilan formal (*formal representation*) adalah kekuasaan untuk bertindak atas nama orang lain, yang diperoleh melalui proses kelembagaan atau pengaturan seperti pemilihan yang bebas dan terbuka.

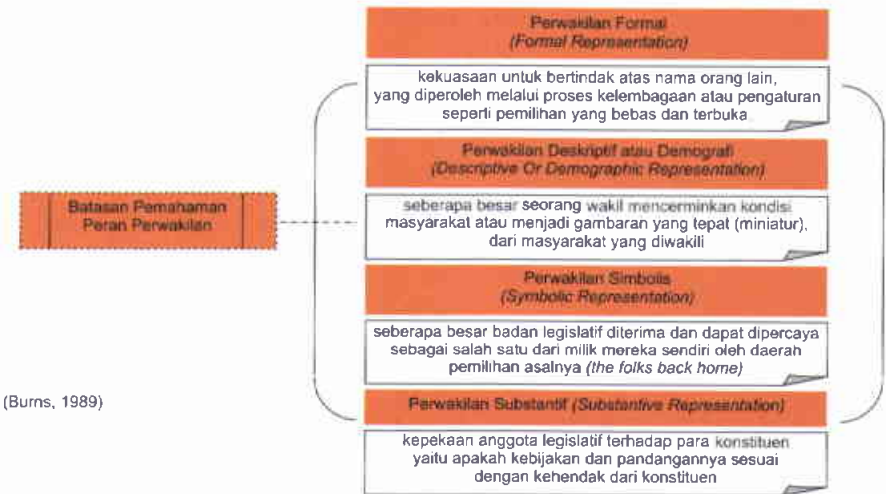
Kedua, perwakilan deskriptif atau demografi (*descriptive or demographic representation*) adalah seberapa besar seorang wakil mencerminkan masyarakat. Menurut pemakaian

11 Agung Djojosekarto, dkk., *Menjadi Wakil rakyat Dalam Tata Demokrasi Baru* (Buku 1) Sekretariat Nasional ADEKSI dan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2004, hlm, 86

istilah ini, sebuah badan legislatif seharusnya menjadi gambaran yang tepat, dalam miniatur dari masyarakat.

Ketiga, perwakilan simbolis (*symbolic representation*) adalah seberapa besar badan legislatif diterima dan dipercaya sebagai salah satu dari milik daerah pemilihan sendiri (*the folks back home*). Penggunaan istilah ini sangat berkaitan dengan gaya anggota dewan dan pratanda nonverbal.

Keempat, perwakilan substantif (*substantive representation*) adalah kepekaan anggota legislatif terhadap para konstituen. Apakah kebijakan dan pandangan anggota legislatif sesuai dengan kehendak dari konstituen, atau apakah anggota dewan pertama-tama percaya pada penilaian mereka sendiri. Pendekatan kedua ini adalah pendekatan sebagai wali, sebagaimana dipertentangkan dengan utusan langsung dari masyarakat.



Menurut Lowi dan Ginsberg (1990:154) ada dua kondisi di mana seseorang secara masuk akal dipercaya untuk berbicara untuk orang lain.¹² Kondisi pertama terjadi jika dua individu begitu serupa dalam karakter, kepentingan dan perspektif bahwa sesuatu yang dikatakan oleh seseorang akan mungkin menggambarkan pandangan yang lain juga.

12 Paimin Napitupulu, Peran dan Pertanggungjawaban DPR, Kajian di DPRD provinsi DKI Jakarta, PT. Alumni, Bandung 2005, hlm. 266-267.

Prinsip pertama, kadang-kadang disebut perwakilan sosiologis (*sociological representation*)—jenis perwakilan yang terjadi jika wakil-wakil tersebut mempunyai latar belakang ras, etnis, agama, dan pendidikan yang sama dengan konstituen mereka. Eisinger (1982:148) menyebut jenis perwakilan ini dengan sebutan *demographical representation*—berarti menciptakan suatu badan legislatif yang mencerminkan distribusi karakteristik demografis (umur, ras, profesi, jenis kelamin, agama dan seterusnya) dalam penduduk yang terwakili. Asumsi ini ialah bahwa anggota legislatif yang mempunyai beragam karakteristik kelompok adalah sangat mampu menggambarkan nilai dan preferensi kelompok.

Prinsip kedua, seseorang mungkin dipercaya untuk berbicara untuk orang lain jika keduanya secara formal diikat bersama-sama sehingga wakil dalam beberapa hal bertanggungjawab kepada mereka yang dia akui mewakili. Jika wakil dapat dihukum atau dibuat bertanggungjawab atas kegagalan berbicara secara tepat kepada konstituennya lalu kita mengetahui bahwa mereka terdorong untuk menjadi wakil yang baik. Bahkan jikalau latar belakang pandangan dan kepentingan pribadi berbeda dari mereka yang diwakili. Prinsip ini berada pada inti gagasan *agency representation* jenis perwakilan yang terjadi manakala konstituen mempunyai kekuasaan untuk menyewa dan memecat wakil-wakil mereka. Eisinger (1982:150) berpendapat bahwa anggota legislatif bertindak sebagai agen manakala mereka secara tepat mencerminkan pandangan dan nilai dari beragam kelompok dalam konstituensi. Oleh karena itu kebijakan publik harus dibuat oleh mereka yang paling pintar, diketahui dan mampu.

Perwakilan adalah dasar dari konsep teori demokrasi. Kebanyakan orang diwakili oleh anggota lembaga perwakilan yang pekerjaannya mengartikulasikan keperihatinan mereka dan melindungi kepentingan mereka ketika kebijakan publik dibuat. Pembuat konstitusi sangat perhatian terhadap kualitas perwakilan. Oleh karena itu, (a) untuk menjamin kepekaan anggota dewan kepada kepentingan masyarakat, konstitusi mengharuskan mereka berpihak kepada orang-orang yang memilih mereka; (b) untuk menjamin bahwa masyarakat mengetahui apa yang sedang dilakukannya, konstitusi mengharuskan badan legislatif untuk menjaga dan mempublikasikan laporan kegiatan mereka dimana suara dicatat sehingga anggota individu dapat dibuat bertanggungjawab oleh masyarakat yang mereka wakili; (c) untuk menjamin bahwa warga negara individu dapat mengkomunikasikan keperihatinan mereka, konstitusi menjamin hak masyarakat untuk secara damai berkumpul dan

mempetisikan pemerintah atas ganti rugi keluhan mereka; dan (d) terpenting, untuk menjamin bahwa anggota dewan tetap mempercayai konstituen mereka, konstitusi mengatur pemilihan yang teratur dan sering (Mackenzie, 1986:127-128),

Menurut Priyatmoko, fungsi representasi adalah fungsi badan perwakilan *vis a vis* keanekaragaman demografis (seks, umur, tempat tinggal), sosiologis (pengelompokan sosial dan stratifikasi), ekonomi (jenis pekerjaan, dan pemilihan atau kekayaan), kultur (adat, kepercayaan, agama orientasi sosial dan kesenian) maupun politik di dalam masyarakat. Dengan rumusan lain, bisa dikatakan bahwa fungsi representasi mengandaikan lembaga legislatif dan keseluruhan anggotanya mewakili keseluruhan rakyat. Karena itu, baik sebagai lembaga maupun individu anggota legislatif harus selalu tunduk dan tanggap kepada preferensi kepentingan rakyatnya. Badan legislatif tidak boleh memiliki yang bertentangan dengan agenda rakyatnya.¹³

1.5. Pelaksanaan Peran Perwakilan

Untuk melakukan peran representasi tersebut, maka lembaga perwakilan melakukan hal-hal sebagai berikut.

Pertama: Menyerap dan mengartikulasikan kepentingan rakyat. Berbagai macam kepentingan dapat kita temukan pada komunitas politik di manapun berada. Kepentingan-kepentingan tersebut pada hakikatnya merupakan kebutuhan-kebutuhan dari komunitas politik bersangkutan yang diharapkan dapat terpenuhi. Wakil rakyat diharapkan memiliki sensitifitas yang tinggi, sehingga dapat menyerap aspirasi dan mengartikulasikan berbagai kepentingan rakyatnya tersebut. Secara kategorik, gaya pengartikulasian kepentingan rakyat dapat dipilah dalam pasangan-pasangan: *manifest* atau *latent*, *specific* atau *diffuse*, *general* atau *particular*, dan *instrumental* atau *affective*.

- Artikulasi kepentingan secara *manifest* merujuk pada perumusan kepentingan secara eksplisit dan cara penyampaian yang tegas, sedangkan artikulasi kepentingan *latent* tidak dirumuskan dan disampaikan secara tegas, tetapi hanya menunjukkan perasaan dan tingkah laku yang ditransmisikan ke dalam tatanan politik. Apabila rakyat lebih banyak mengartikulasikan kepentingannya secara

13 Dalam Miriam Budiarmo dan Ibrahim Ambong, Fungsi legislatif dan Sistem Politik Indonesia, PT. Grafindo Persada, Cetakan kedua, Jakarta. 1995.

latent, maka akan agak sulit bagi wakil rakyat menafsirkan dan menanggapi kepentingan rakyatnya secara akurat.

- Artikulasi kepentingan *specific* merujuk pada pengertian tingkat kekhususan dari kepentingan yang diajukan, seperti tuntutan kenaikan upah minimum regional (UMR) dan sebagainya. Namun ada kalanya kepentingan rakyat itu dikemukakan secara *diffuse*, misalnya lewat pernyataan-pernyataan seperti "reformasi politik".
- Artikulasi kepentingan general merujuk pada kepentingan orang banyak, seperti tuntutan pengenaan pajak yang lebih tinggi kepada orang-orang kaya. Sebaliknya bila tuntutan itu lebih menunjuk pada kepentingan perseorangan atau kelompok kecil tertentu, disebut artikulasi kepentingan *particular*. Contohnya, tuntutan seseorang atau keluarga tertentu untuk diberikan pengecualian yang menyangkut penyidikan hukum.
- Artikulasi kepentingan *instrumental* dapat mengambil bentuk persetujuan ataupun tawar-menawar dengan segala macam konsekuensinya. Dan artikulasi kepentingan *affective* biasanya mengambil bentuk dalam pernyataan amarah, kekecewaan, atau harapan dan terima kasih.

Kedua: Mengagregasikan kepentingan rakyat. Dalam hal ini, yang dimaksud adalah fungsi legislatif untuk menampung, mengubah dan mengkonversikan kepentingan-kepentingan yang diartikulasikan oleh rakyat sampai menjadi alternatif-alternatif kebijakan publik. Kemampuan managerial diperlukan oleh wakil rakyat dalam menjalankan fungsi agregasi kepentingan ini. Secara umum terdapat beberapa gaya agregasi kepentingan, yaitu, *pragmatic-bargaining*, *absolute-value oriented*, dan *traditionalistic*.

- Gaya *pragmatic-bargaining*: upaya-upaya mengadakan kompromi dan atau melihat situasi dan kondisi mendominasi proses agregasi kepentingan.
- Gaya *absolute-value oriented*, kebalikan dari gaya *pragmatic-bargaining*, justru menolak kompromi. Pemecahan masalah yang berhubungan dengan agregasi kepentingan diselesaikan secara logis dan terkadang dengan rasionalitas yang agak kaku.
- Gaya *traditionalistic* lebih berorientasi pada pola-pola masa lalu dalam mengagregasikan kepentingan rakyat.

1.6. Persoalan Peran Perwakilan

Eisinger memaparkan empat persoalan utama dalam hubungan dengan perwakilan:

- 1) Karakteristik konstituensi manakah yang harus diwakili?
- 2) Haruskah wakil mempertimbangkan tidak hanya jumlah konstituen yang merasakan adanya suatu persoalan, tetapi juga seberapa jauh mereka merasakan hal itu?
- 3) Segment konstituen manakah yang harus diwakili?
- 4) Haruskah wakil berusaha mengubah opini politik konstituennya?

Persoalan pertama, yang harus dihadapi legislatif ialah persoalan apakah ia harus mewakili karakteristik demografis Eisinger (1982:148); Greenberg (1983:306); karakteristik sosiologis (Ginsberg, 1990:154) dari penduduk yang diwakili, yang mencerminkan distribusi karakteristik demografis seperti umur, ras, profesi, jenis kelamin, agama atau mencerminkan pandangan dan nilai dari beragam kelompok dalam konstituensi, *agency representation* (Eisinger) atau *class representation* (Greenberg).

Persoalan kedua, berkaitan dengan perwakilan dapat ditelusuri dengan pertanyaan berikut: wakil berbicara untuk siapa? Apakah ia mewakili distrik geografis atau kepentingan langsung? Atau mewakili suatu partai? Bangsa? beberapa klien khusus? Suara hatinya? Di satu sisi, anggota legislatif seharusnya berperan sebagai utusan (*delegates*) dari tempat pemilihan mereka; mereka harus menemukan apa yang "*folks back home*" butuhkan atau inginkan dan melayani kebutuhan-kebutuhan seefektif mungkin. Di sisi lain, kebanyakan anggota dewan melihat peran mereka sebagai wali (*trustee*). Mereka berpendapat bahwa konstituen tidak mengirim anggota dewan ke gedung parlemen untuk berperan sebagai "agen atau robot" belaka. Mereka akan memberikan suara secara berbeda, atas dasar pendirian mereka sendiri, informasi yang lebih lengkap, dan pengalaman yang lebih besar, demi kesejahteraan seluruh bangsa.

Menghadapi persoalan ini, kebanyakan anggota legislatif mempermainkan peran mereka, sesuai persepsi mereka tentang kepentingan umum, kenyataan pemilihan, dan tekanan saat itu. Dengan demikian anggota dewan tunduk pada dua kekuatan yang berlawanan. Ketika kepentingan lokal mendorong mereka ke arah peran utusan,

semakin besar kepentingan nasional meminta mereka untuk menjadi wakil (*trustees*). Ada tanggungjawab berat untuk mewakili masyarakat dari daerah pemilihannya dan negara secara keseluruhan baik untuk membuat keputusan sendiri maupun untuk mewakili orang lain. Sebagai akibatnya, ada beberapa yang bertindak secara konsisten baik sebagai utusan maupun sebagai wali.

Persoalan ketiga, berkaitan dengan siapa yang harus diwakili. Meskipun memiliki hak untuk bersuara, dan mempetisikan pemerintah tidak menjamin perwakilan kepada suatu kelompok atau individu. Anggota legislatif dalam beberapa hal harus memilih bagian mana dari konstituensi yang mereka harus wakili. Anggota dewan berada pada persoalan apakah harus mewakili konstituensi atas dasar batas-batas geografis (*geographical constituency*), pemilihan kembali (*reelection constituency*), pendukung utama (*primary constituency*), dan hubungan pribadi (*personal constituency*)

Persoalan keempat, menyangkut apakah anggota legislatif harus menerima atau mengesampingkan pendapat konstituen, atau apakah dia kadang-kadang harus berusaha mengubah pandangan masyarakat. Anggota legislatif yang ingin terpilih kembali pada pemilihan berikutnya tentu saja mengikuti kemauan dan kepentingan konstituen. Sementara itu, anggota dewan yang mengikuti suara hatinya sendiri tentunya akan menghadapi konsekuensi tidak terpilih kembali pada pemilihan berikutnya

Janda (1987:373) juga menambahkan persoalan lain yang dihadapi anggota dewan manakala berperan sebagai wali atau utusan. Dilema yang dihadapi anggota dewan dalam mengadopsi peran wali ataupun utusan mempunyai implikasi luas dalam cara suatu negara diperintah. Jikalau anggota dewan cenderung bertindak sebagai utusan, maka pembuatan kebijakan lebih pluralistik. Kemudian kebijakan-kebijakan menggambarkan yang terjadi di antara anggota dewan yang berbicara untuk konstituensi yang berbeda. Jikalau anggota legislatif cenderung bertindak sebagai wali dan memberikan suara atas dasar suara hati mereka, pembuat kebijakan menjadi lebih terikat pada kepentingan lokal yang lebih sempit. Bagaimanapun, belum bisa dijamin bahwa tindakan dewan dalam persoalan ini akan mewakili apa yang diinginkan masyarakat.¹⁴

DPRD disebut sebagai badan legislatif karena mempunyai kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan tertentu. Di sisi lain badan ini sering juga disebut

14 Napitupulu, op.cit., him. 272

sebagai dewan perwakilan karena berisi wakil-wakil rakyat yang mempunyai kewenangan menyampaikan dan menyalurkan serta menindaklanjuti aspirasi yang disampaikan oleh rakyat yang diwakilinya¹⁵

Kedua kewenangan tersebut sebenarnya tidak dapat dipisahkan. Artinya sebagai pembuat peraturan maka aspirasi masyarakat tidak dapat ditinggalkan, sementara sebagai wakil rakyat, maka wujud nyata dalam memperjuangkan aspirasi tersebut tercermin di dalam suatu produk hukum yang merupakan legalisasi kebijakan berdasarkan aspirasi tersebut.

1.7. Partisipasi Rakyat

Salah satu pihak yang berkepentingan terhadap badan perwakilan ialah masyarakat atau rakyat sebagai pihak yang diwakili dan selaku pihak yang menyerahkan kekuasaan serta memberikan tugas untuk mewakili opini, sikap dan kepentingannya di dalam proses politik dan pemerintahan¹⁶

Di negara-negara demokratis peran masyarakat sipil dalam berbagai organisasi dan perkumpulan. Lembaga-lembaga swadaya masyarakat, pers, ormas-ormas, asosiasi-asosiasi buruh, asosiasi profesional adalah contoh-contoh basis-basis masyarakat sipil yang memiliki kepentingan langsung pun tidak langsung dengan pemerintah.¹⁷ Setiap kelompok berinteraksi dalam ruang kompetisi yang penuh konflik untuk mengakomodasikan kepentingannya pada level kebijakan publik. Dalam interaksi konflik tersebut kelompok yang memiliki *bargaining power* paling kuatlah yang paling mampu mempengaruhi kebijakan publik.

Kelompok sosial yang mampu mempengaruhi proses politik tersebut biasa disebut dengan *elite class*, sedangkan kelompok sosial yang tidak mampu mempengaruhi proses politik disebut massa atau akar input. Di antaranya terdapat sejumlah masyarakat yang agak berhasil yang disebut sebagai lapisan tengah (*middle class*). Menurut Arbi Sanit, kemampuan mempengaruhi proses politik bisa disebabkan oleh salah satu atau lebih faktor-faktor: (1) sumber daya politik, (2) teknologi politik, (3) daya juang politik.

Struktur dan kultur politik di Indonesia belum memungkinkan dijalankannya prinsip-prinsip demokrasi dengan baik. Secara kultural, masyarakat kelas menengah dan

15 Djojosekarto, dkk, (eds.) , op.cit. (Buku 2), hlm. 60

16 Napitupulu, op.cit., hlm.135

17 Clack, op.cit. pp. 58-63

akar rumput masih terhegemoni oleh konsep negara demokrasi modern klasik yang selalu ditanamkan oleh kekuasaan bahwa pembentukan kebijakan hanya berada di tangan sekelompok orang yang telah dipilih melalui pemilu. Pandangan ini pada kenyataannya adalah tidak tepat karena secara struktural relasi kelompok elit dan masyarakat sangat timpang tindih sehingga DPRD lebih merupakan "tempat dagang sapi" daripada dimanfaatkan dengan baik sebagai alat perjuangan rakyat.

Karenanya perlu didorong gagasan *empowered deliberative democracy*, yakni sistem demokrasi yang melibatkan partisipasi masyarakat secara *genuine* dimana dalam hal pembuatan hukum semua pihak melibatkan diri¹⁸, Sekaligus bertujuan langsung untuk meningkatkan kapasitas masyarakat yang rentan secara politik, ekonomi dan sosial. Dalam hal ini, Habermas menjelaskan pentingnya memahami partisipasi secara luas di luar mekanisme perwakilan¹⁹

"...memperluas perdebatan politis dalam parlemen ke masyarakat sipil. Bukan hanya aparat negara dan wakil-wakil rakyat, melainkan juga seluruh warga negara berpartisipasi dalam wacana politis untuk pengambilan keputusan politik bersama. Melalui radikalisasi konsep negara hukum klasik "tempat" kedaulatan rakyat bergeser dari proses pengambilan keputusan di parlemen ke proses partisipatif dalam ruang publik. Kedaulatan rakyat bukanlah substansi yang membeku di dalam perkumpulan para wakil rakyat, melainkan juga terdapat di berbagai forum warga negara, organisasi non pemerintah, gerakan sosial atau singkatnya dimanapun diskursus tentang kepentingan bersama warganegara dilancarkan."

Partisipasi masyarakat dalam penentuan kebijakan publik menjadi kekuatan pendorong dalam mempercepat terpenuhinya prinsip akuntabilitas dari penyelenggara pemerintahan di daerah. Dengan adanya keterlibatan dan pengawasan secara langsung ini menjadikan penyelenggara pemerintahan di daerah berusaha untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusianya serta memperbaiki kebijakan-kebijakan yang dianggap dapat merugikan kepentingan publik.

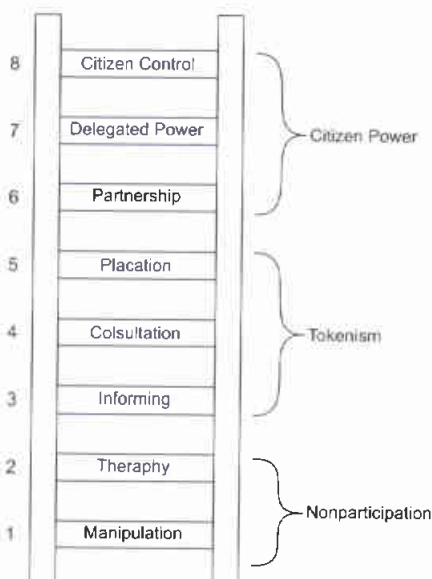
1.7.1. Jenis Partisipasi Rakyat

Dilihat dari sifatnya, partisipasi dapat dibedakan menjadi dua jenis (Thoha, 1992:73), pertama, partisipasi otonom atau mandiri, yaitu suatu bentuk partisipasi yang lahir

18 Napitupulu, op.cit.hlm. 35

19 Pransisico Budi Hardiman, "Habermas Tentang Demokrasi Asia: Sebuah Wawancara", Jurnal Kalam No.17, 2001, hlm.46

dari kesadaran masyarakat untuk mempengaruhi kebijakan publik. Kedua, mobilisasi, termasuk di dalamnya partisipasi seremonial, yaitu bentuk partisipasi yang digerakkan orang atau kelompok elit tertentu.²⁰



Delapan Tangga Partisipasi Warga

(Eight Rungs on the Ladder of Citizen Participation) (Arnstein, 1969)

Menurut pendapat Sherry Arnstein perlu dibedakan partisipasi semu dengan partisipasi yang memiliki kekuasaan nyata. Dalam penjelasannya Arnstein menyatakan bahwa partisipasi masyarakat harus masuk pada wilayah perumusan kebijakan publik tidak hanya pada sebatas implementasi kebijakan tetapi juga ikut menentukan kebijakan, yang disebutnya sebagai kontrol masyarakat, yaitu kekuasaan untuk ikut mengarahkan. Arnstein memaparkan Delapan Tangga Partisipasi Warga (*Eight Rungs on the Ladder of Citizen Participation*).

- Dua tangga terbawah dikategorikan sebagai "non partisipasi" karena sasaran dari kedua bentuk ini adalah untuk mendidik dan mengobati masyarakat yang berpartisipasi.
- Tangga ketiga hingga kelima dikategorikan sebagai tingkat tokenisme yaitu suatu peran serta dimana masyarakat didengar dan diperkenankan berpendapat,

20 Dalam Suhirman dan Dedi Haryadi, "Distorsi Proses Anggaran dan Penguatan Masyarakat Sipil", makalah disampaikan pada seminar internasional II mengenai Dinamika Politik Lokal, 2002

tetapi mereka tidak memiliki kemampuan untuk mendapatkan jaminan bahwa pandangan mereka akan dipertimbangkan oleh pemegang keputusan. Menurut Arnstein, jika peran serta dimana masyarakat terbatas pada tingkat ini maka kecil kemungkinan ada perubahan masyarakat menuju keadaan yang lebih baik.

- Tiga tangga teratas ke dalam tingkat kekuasaan masyarakat (*citizen power*). Masyarakat dalam tingkatan ini memiliki pengaruh dalam proses pengambilan keputusan dengan menjalankan kemitraan (*partnership*) dengan memiliki kemampuan tawar-menawar dengan pengusaha atau pada tingkatan yang lebih tinggi pendelegasian kekuasaan (*delegated power*) dan pengawasan masyarakat (*citizen control*). Pada tingkat ketujuh dan kedelapan masyarakat memiliki mayoritas suara dalam proses pengambilan keputusan, bahkan sangat mungkin memiliki kewenangan penuh mengelola suatu kebijakan tertentu.

1.7.2. Prinsip dan Indikator Partisipasi Rakyat

Dalam konteks partisipasi masyarakat dalam kebijakan publik, seperti penganggaran, prinsip dan indikator partisipasi setidaknya mencakup hal-hal berikut:

1. Adanya akses bagi partisipasi aktif publik dalam proses perumusan program dan pengambilan keputusan anggaran.

Dalam proses penyusunan anggaran dibuka ruang bagi keterlibatan publik secara langsung. Dalam proses legislasinya, berapa frekwensi *public hearing* dan pihak mana saja yang terlibat dalam kegiatan tersebut. Presentase dapat diukur dengan membandingkan jumlah sidang/rapat yang diagendakan secara resmi dengan jumlah *public hearing* yang dilaksanakan.

- 2) Adanya peraturan yang memberikan tempat ruang kontrol dan monitoring oleh lembaga independen dan masyarakat baik secara perorangan maupun kelembagaan sebagai media check and balances.

Adanya peraturan yang menjadi landasan hukum dan menjelaskan batasan kewenangan dan tanggungjawab lembaga kontrol independen atau masyarakat dalam melakukan pengawasan dan monitoring terhadap pelaksanaan keuangan negara. Substansi peraturan memberikan ruang gerak lembaga independen atau masyarakat untuk mengakses dokumen keuangan negara. Seberapa banyak lembaga kontrol dan unsur masyarakat lainnya yang memberikan perhatian pada proses pengelolaan keuangan negara.

- 3) Adanya sikap proaktif pemerintahan daerah (eksekutif dan legislatif) untuk mendorong partisipasi warga pada proses penganggaran. Hal ini mengingat kesenjangan yang tajam antara kesadaran masyarakat tentang cara berpartisipasi yang efektif dan cita-cita mewujudkan APBD yang aspiratif,

Mengadopsi gagasan Rival G. Ahmad (2003) tentang penyusunan peraturan perundangan yang partisipatif, hukum yang menjamin partisipasi masyarakat dalam penyusunan anggaran harus memuat prinsip-prinsip:

1. Adanya kewajiban publikasi yang efektif baik dari segi media (yang dapat menjangkau masyarakat luas), waktu (cukup bagi kelompok kepentingan untuk mempersiapkan diri dalam berpartisipasi) dan sasaran (melalui bahasa yang mudah dimengerti oleh sarannya dan secara khusus ditujukan kepada kelompok masyarakat yang potensial terkena dampak. Publikasi minimal mencakup semua informasi tentang rencana, substansi dan proses legislasi.
2. Adanya kewajiban informasi dan dokumentasi yang sistematis, bebas dan mudah diakses.
3. Adanya jaminan prosedur dan forum yang terbuka dan efektif bagi masyarakat untuk terlibat dan mengawasi sejak proses perencanaan.
4. Adanya pengaturan yang jelas mengenai dokumen dasar yang wajib tersedia dan bebas diakses oleh publik.

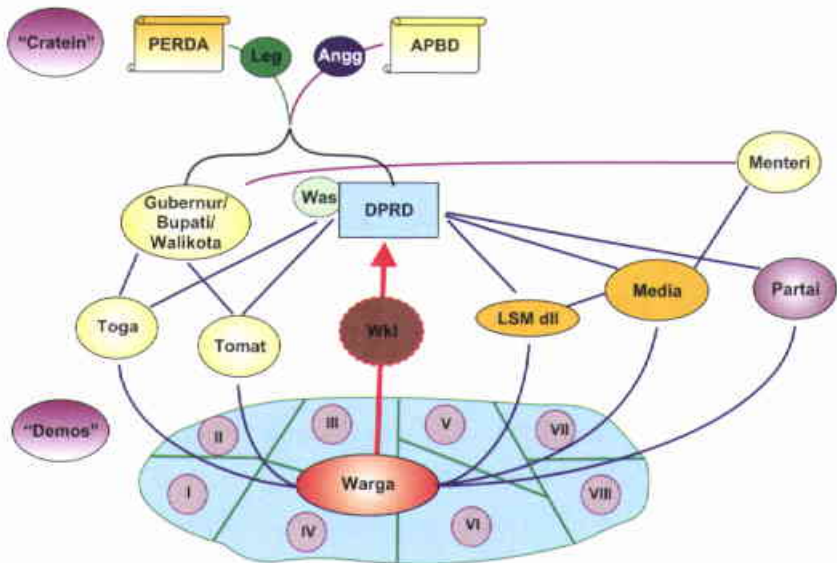
1.8. Konsep “Demos” dan “Cratein” serta Peran Perwakilan di DPRD

Dalam bahasa Yunani, “demos” berarti orang atau penduduk (*people*), dan “cratein” berarti peraturan (*rule*). Penjabaran konsep “demos” dan “cratein” dikaitkan dengan pelaksanaan fungsi-fungsi Lembaga Perwakilan dapat diilustrasikan sebagai berikut:

1. “Demos” merupakan sekumpulan warga di satu batas-batas wilayah tertentu (Provinsi/ Kabupaten/Kota). Warga di wilayah tersebut dikelompokkan ke dalam daerah-daerah pemilihan (dapil). Dalam gambar di bawah dicontohkan daerah tersebut dibagi menjadi Dapil I sampai dengan Dapil VIII.
2. Kemudian warga memilih wakilnya untuk duduk dilembaga perwakilan melalui pemilu legislatif. Dalam menyampaikan aspirasinya warga dapat menempuh mekanisme langsung maupun tidak langsung.
3. Hubungan tidak langsung warga dengan wakilnya dapat berupa:

- a. Warga menyampaikan aspirasinya melalui tokoh agama ("toga") atau tokoh masyarakat ("tomat"); selanjutnya kedua tokoh dapat meneruskan baik ke DPRD maupun ke Gubernur /Bupati /Walikotanya.
 - b. Warga menyampaikan aspirasinya melalui LSM, dan lain-lain; kemudian lembaga-lembaga ini akan memfasilitasi warga bertemu dengan wakilnya DPRD.
 - c. Warga dapat secara sadar maupun tidak sadar menyampaikan aspirasinya ke institusi media melalui wartawan media tersebut, dengan harapan aspirasinya akan dimuat/disiarkan/ditayangkan oleh Media yang bersangkutan; selanjutnya berita tentang aspirasi warga akan terbaca/terdengar/terlihat oleh banyak pihak dan pihak yang berkepentingan (Menteri atau bahkan wakil rakyat setempat) akan menindaklanjutinya.
 - d. Warga menyalurkan aspirasinya melalui Partai Politik; selanjutnya diharapkan Partai Politik yang bersangkutan melalui Fraksinya di DPRD akan memperjuangkan aspirasi warga.
4. Selain itu, warga juga dapat menyampaikan aspirasinya secara langsung kepada wakilnya di DPRD, misalnya dalam forum rapat dengar pendapat umum atau berkomunikasi langsung di lapangan selama kunjungan wakil rakyat ke dapilnya. Jika hal ini terlaksana, maka DPRD melaksanakan **Peran Perwakilan**.
 5. Dengan berbagai masukan dari masyarakat maka DPRD bersama-sama dengan Gubernur/Bupati/Walikota dapat melaksanakan kekuasaannya dalam pembuatan peraturan ("craitein") baik Peraturan Daerah (Perda) maupun Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD); Bagi DPRD, kedua hal ini merupakan pelaksanaan Fungsi Legislasi dan Fungsi Penganggaran.
 6. Setelah PERDA diberlakukan atau APBD disahkan, maka Gubernur/Bupati/ Walikota merealisasikannya, dan DPRD menjalankan *Fungsi Pengawasan*.

Dalam konteks ilustrasi ini, maka pelaksanaan **Peran Perwakilan** yang ditunjukkan dengan anak panah tebal yang menghubungkan secara langsung warga dengan wakilnya perlu dilembagakan dan ditingkatkan efektivitasnya.



Gambar Konsep "Demos","Cratein" dan Pelaksanaan Peran Perwakilan

BAB II

KONDISI PERAN PERWAKILAN RAKYAT SAAT INI

2.1. Pendahuluan

Semasa Orde Baru, kehidupan demokrasi dan penyelenggaraan tata pemerintahan lebih banyak ditandai kekuasaan otoriterisme, hal ini ditengarai dengan dikendalikannya lembaga tata pemerintahan di pusat dan daerah secara sentralistik dan otoriter.

Krisis moneter dan ekonomi secara perlahan tetapi pasti memberikan dampak pada krisis multi-dimensi. Kondisi ini mendorong upaya-upaya elit nasional dan daerah yang kritis serta dukungan masyarakat luas menuntut pergantian kepemimpinan nasional dan peran rakyat yang lebih luas dan nyata.

Selanjutnya, di era reformasi atas berbagai tuntutan dan pertimbangan dilakukan perubahan UUD 1945 yang mengakibatkan perubahan yang sangat penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara termasuk sistem ketatanegaraan Indonesia. Konsekuensi penting dari perubahan tersebut antara lain adalah diterbitkannya undang-undang politik yaitu: UU No. 2/1999 tentang Partai Politik yang direvisi dengan UU No. 31/2002, dan UU No. 12/2003 tentang Pemilihan Umum serta UU No. 22/2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPRD, DPD dan DPRD.

Sistem pemerintahan juga ikut berubah dengan diterbitkannya UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang saat ini keduanya telah direvisi dengan diterbitkannya UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33/2004.

Dengan berbagai perubahan tersebut kedudukan dan peran lembaga perwakilan dalam pemerintahan pun mengalami pergeseran seiring dinamika politik dan perubahan undang-undang yang mengaturnya.

2.2. Permasalahan yang Ada

2.2.1. Ketidaksiapan Anggota DPRD

Diterbitkannya UU No. 22/1999 tentang Pemerintah Daerah mendudukan DPRD dalam posisi yang kuat dibandingkan Kepala Daerah. Hal tersebut dapat dipandang sebagai pemberdayaan elit lokal dan sebagai koreksi atas kebijakan yang sentralistik

79

yang menyatakan sebagai berikut:

Pasal 65 dan 81 :

- Huruf e: memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah
- Huruf f: menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat
- Huruf g: mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan individu, kelompok dan golongan
- Huruf h: memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya
- Huruf i: menaati kode etik dan peraturan tata tertib DPRD.

Dari perbandingan antara pendapat dengan peraturan yang ada di atas, lepas dari pro dan kontra dapat ditarik kesimpulan bahwa ada sesuatu yang belum begitu "klop" antara cita-cita masyarakat dan praktek lembaga perwakilan di Indonesia. Masyarakat setelah 60 tahun merdeka ternyata semakin berpikir kritis dan menuntut lebih banyak dari wakil-wakilnya. Mereka menuntut adanya atau tampilnya anggota-anggota DPRD yang ideal: yang siap menjalankan peran perwakilannya dengan baik.

2.2.2. DPRD Belum Sejalan Dengan Rakyat

Menurut Forum Masyarakat Peduli Perlemen Indonesia²², mekanisme pelaksanaan partisipasi politik rakyat secara konvensional antara lain meliputi:

- Pembentukan Partai Politik dan keikutsertaannya menjadi anggota partai politik (diatur dengan undang-undang No. 31/2002 tentang Partai Politik);
- Penggunaan hak pilih dalam pemilihan umum (diatur dalam UUD 1945 pasal

²² FORMAPPI, Lembaga Perwakilan Rakyat Indonesia Studi dan Analisis Sebelum dan setelah Perubahan UUD 1945, 2004.

dan otoriter pada rezim terdahulu yang mematikan inisiatif dan inovasi masyarakat di daerah.

Namun demikian, pemahaman atas otonomi daerah yang terbatas, disertai euforia reformasi terlebih lagi sikap "aji mumpung", membuat maksud dan tujuan otonomi daerah mengalami distorsi dalam pelaksanaannya. Beberapa fakta berikut ini menjadi bukti distorsi tersebut. Hal ini disampaikan bukan bertujuan untuk menyudutkan anggota DPRD, melainkan sebagai peringatan agar lebih berhati-hati dalam menjalankan mandat dan amanat yang diberikan rakyat. BN Marbun (2005:148-149)²¹ menyatakan bahwa:

- *DPRD Propinsi, Kabupaten/Kota periode 1999-2004 telah meninggalkan cacat atau pelanggaran hukum yang tidak ada bandingnya dalam sejarah Indonesia, terutama menyangkut skandal korupsi.*
- *Sesuai pemberitaan media massa yang sempat kita catat, DPRD periode 1999-2004 telah melakukan korupsi ratusan miliar rupiah jumlahnya dan tersebar hampir merata di DPRD seluruh Indonesia. Daftar yang tercatat jumlahnya cukup mengagetkan baik menyangkut jumlah yang terlibat, jumlah daerah dan jumlah uang yang di korupsi.*
- *Di samping kasus korupsi yang kebanyakan menyangkut mata anggaran dalam APBD, Anggota DPRD juga tercatat melakukan "pemerasan" terhadap kepala daerah yang melakukan Laporan Pertanggungjawaban Tahunan, dan Laporan Pertanggungjawaban akhir masa jabatan serta dalam proses pemilihan calon kepala daerah.*
- *DPRD bersama pemerintah daerah telah melahirkan ribuan peraturan daerah (Perda) bermasalah, yang berdampak mernbebani masyarakat dan dunia usaha.*
- *Permintaan pesangon atau uang perpisahan yang di luar logika biasa, ketika mengakhiri masa kerja di DPRD dengan alasan, karena sesuai dengan peraturan perundangan tidak mendapat uang pensiun.*

6A dan 22E, UU no 12/2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD propinsi/Kabupaten/Kota serta UU No. 23/2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden);

- Partisipasi politik rakyat melalui institusi perwakilan rakyat (antara lain diatur dalam UU No. 22/2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, pasal 102 ayat (4) huruf j: Peraturan Tata Tertib MPR, DPR, DPD dan DPRD Propinsi/ Kabupaten/Kota, sekurang-kurangnya meliputi tata cara **penerimaan pengaduan dan penyaluran aspirasi masyarakat.**
- **Unjuk rasa atau demonstrasi** (diatur dalam UU No. 9/1998 tentang Kebebasan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum).

Posisi rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi ditempatkan secara proporsional melalui perubahan paket peraturan perundang-undangan bidang politik tersebut di atas. Perubahan tersebut mempunyai pengaruh sangat besar dalam proses politik yaitu: mendorong dilaksanakannya perubahan paradigma tata pemerintahan yang lebih demokratis. Pemilu tahun 2004 rakyat secara langsung memilih wakil-wakilnya di DPR, DPD dan DPRD. Rakyat juga secara langsung memilih para pejabat politik yaitu: Presiden, Wakil presiden, dan Kepala Daerah.

Partisipasi politik rakyat dalam pemilu secara langsung, memberikan peran dalam menempatkan para wakil mereka untuk duduk di lembaga-lembaga perwakilan rakyat. Diharapkan dengan pemilu secara langsung dapat dibangun hubungan kontraktual politik yang lebih baik antara wakil dan konstituennya.

Tingkat partisipasi rakyat dalam pemilu legislatif sejak tahun 1955 sampai dengan 2004 dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 1. Tingkat Partisipasi Rakyat Dalam Pemilu Legislatif 1955-2004²³

JUMLAH PENDUDUK	JUMLAH PENDUDUK (Juta)	JUMLAH PEMILIH TERDAFTAR (Juta)	JUMLAH PEMILIH TERDAFTAR (Juta)	% PENGGUNA HAK PILIH DARI JUMLAH PEMILIH TERDAFTAR (Juta)
1955	77.9	43.1	39.4	91
1971	114	58.6	58.2	99
1977	128	70.4	68.0	97
1982	128	82.1	78.2	95
1987	162.69	94.0	90.4	96
1992	177.6	107.6	102.3	95
1997	?	124.7	123.7	99.20
1999	206.1	117.8	110.2	93.54
2004	214	148.4	124.4	84

Kontrak politik tersebut menghendaki agar para penyelenggara pemerintahan yaitu wakil rakyat dan pejabat politik lainnya mengoptimalkan proses politik dan tata pemerintahan yang lebih demokratis sesuai dengan tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu: peningkatan kesejahteraan rakyat.

Kedudukan anggota DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah memberikan kesadaran bahwa rakyat memberikan kepercayaan pada anggota

23 Data Pemilu diambil dari: Miriam Budiardjo (Penyunting), *Partisipasi dan Partai Politik*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998, hal. 277 (untuk Pemilu 1955 sd 1992); J. Kristiadi, TA legowo dan NT Budiharjono (Penyunting), *Pemilihan Umum 1997: Perkiraan, Harapan dan Evaluasi*, Jakarta: CSIS, 1997, hal. 161 (untuk Pemilu 1997); N. Sudibjo, Pemilu Pertama Pasca Soeharto: *Memperhatikan atau mengganti Rezim Status Quo*, Analisis CSIS, tahun XXVIII/1999, No. 3, Hal. 213 (untuk Pemilu 1999); serta KPU, <http://www.kpu.go.id> (untuk Pemilu 2004).

DPRD untuk memperjuangkan kepentingan dan aspirasi politiknya. Sebagai konsekuensinya anggota DPRD akan selalu menghadapi banyak hal yang berkenaan dengan kebutuhan program pembangunan, pelayanan pemerintahan dan sekaligus pelayanan masyarakat.

Secara ideal, tatanan demokrasi menghendaki adanya suatu pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat. Oleh karena itu, prinsip ini harus tercermin dalam pelaksanaan fungsi-fungsi utama DPRD yaitu: pembuatan peraturan perundang-undangan (perda), penetapan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) dan pengawasan. Dalam prakteknya prinsip ini acapkali dilupakan²⁴ Oleh karenanya, pertanyaan-pertanyaan dasar berikut ini perlu selalu dipertimbangkan setiap kali anggota DPRD melakukan fungsi dan tugasnya:

- Apakah pelaksanaan fungsi dan tugas telah menempatkan kepentingan rakyat yang merupakan pemegang kedaulatan yang paling tinggi?
- Apakah dapat mempertanggungjawabkan semua produk kedewanan yang dihasilkannya sebagai bukti akuntabilitas publik?
- Apakah telah akomodatif terhadap stakeholders dalam merumuskan berbagai arah kebijakan?
- Apakah telah memperhitungkan seluruh unsur penentu yang penting bagi penegakan supremasi hukum, baik secara internal maupun eksternal?
- Apakah telah menciptakan produk kebijakan yang mampu mendukung pelaksanaan pemilihan langsung di daerah dan menerapkannya secara konsisten?

Dalam kaitan tersebut, misalnya kita dapat mengetengahkan beberapa pertanyaan mengapa korupsi tidak pernah bisa diberantas? Mengapa kebijakan pertanian kerap sekali merugikan rakyat kecil sebagai pemilik? Mengapa harga gabah petani tidak kunjung membaik? Mengapa pedagang kecil dan menengah tidak memperoleh dukungan dalam pembuatan kebijakan? Mengapa tata kota menyimpang dari site plan? dan banyak pertanyaan lain yang bisa diteruskan.

Ketika masyarakat sedang diimpit aneka kesulitan hidup, muncul pertanyaan, apa yang sedang dikerjakan para wakil rakyat? Kemana mereka selama ini? Mengapa tidak ada satu kabar baik pun yang dikirim kepada rakyat? Tidakkah mereka melihat

24 ADEKSI, *Menjadi Wakil Rakyat Dalam Tata Demokrasi, Sekretariat Nasional*, (Buku 1),

penderitaan rakyat? Oleh karena itu wajar jika rakyat skeptis tidak merasa terwakili oleh lembaga ini. Kinerja tidak memenuhi target tetapi gencar memperjuangkan kepentingan diri sendiri.

Maraknya demonstrasi menunjukkan bahwa adanya sumbatan dalam mekanisme politik lembaga perwakilan. Masyarakat lebih memilih untuk menyampaikan aspirasinya melalui parlemen jalanan. Pengambil keputusan tidak berpihak kepada kepentingan rakyat, apalagi memenangkannya.²⁵

Betapapun partisipasi politik rakyat, lebih-lebih dalam proses pembuatan kebijakan (termasuk pembuatan undang-undang) sangat penting, tetapi tidak ada jaminan bahwa aspirasi dan kepentingan rakyat yang disampaikan kepada institusi-institusi pemerintahan itu benar-benar dijadikan kebijakan umum dalam pengelolaan pemerintahan negara. Selain itu, terhadap pengabaian aspirasi dan pemikiran rakyat juga tidak ada sanksi yang tegas dalam aturan-aturan yang ada. Satu-satunya sanksi yang dapat dijatuhkan adalah oleh rakyat sendiri, yaitu tidak akan memilih lagi mereka pada Pemilu periode berikutnya.²⁶

2.2.3. Belum efektifnya “Jaring Asmara”

PP No.25 Tahun 2004 Pasal 55 mengatur beberapa hal pokok terkait pelaksanaan masa reses lembaga perwakilan, yakni:

1. Masa reses dilaksanakan tiga kali dalam setahun paling lama 6 (enam) hari kerja dalam satu kali masa reses;
2. Reses dipergunakan untuk mengunjungi daerah pemilihan anggota yang bersangkutan dan menyerap aspirasi masyarakat;
3. Setiap melaksanakan tugas reses dimaksud, anggota DPRD secara perseorangan atau kelompok wajib membuat laporan tertulis atas pelaksanaan tugasnya yang disampaikan kepada Pimpinan DPRD dalam Rapat Paripurna; dan
4. Kegiatan dan jadwal acara reses ditetapkan oleh Pimpinan DPRD setelah mendengar pertimbangan Panitia Musyawarah.

Dalam peraturan perundang-undangan, memperjuangkan aspirasi masyarakat masih terkesan merupakan jargon. Upaya penjangkaran aspirasi masyarakat (“Jaring

25 ADEKSI, *op.cit*.hlm.28-29

26 FORMAPPI, *op.cit* hlm.264-265

asmara”) tidak efektif. Hal ini dikarenakan, selain masa reses yang sangat terbatas (maksimum 18 hari kerja dalam setahun), wujud pertanggungjawaban anggota DPRD terhadap rakyat hanya berupa tanggungjawab moril dan politis semata.

BAB III

MENINGKATKAN KAPASITAS PERAN PERWAKILAN RAKYAT

3.1. Rekomendasi Umum

Ciri demokratis lembaga perwakilan adalah kemampuan mereka untuk menangkap simpul dari berbagai gerakan-gerakan partisipatif dan kritis masyarakat. Karena itu, selama proses pembahasan produk legislasi atau sebelum sebuah produk legislasi disahkan, para wakil harus membuka akses informasi kepada publik²⁷

Dengan demikian akan terhindar ruang bagi warga untuk menciptakan sumber daya politik alternatif yang bisa dimobilisasi saat mereka merasa yakin bahwa para wakil telah melanggar aspirasi mereka. Dalam konteks legislatif, DPRD berkesempatan untuk membuka ruang komunikasi dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Tanggapan kritis yang diberikan oleh para konstituen akan memperkaya alternatif-alternatif putusan yang dibuat sehingga bagi publik, keputusan itu merupakan artikulasi dari kepentingan mereka.

Bagaimana DPRD menjaring aspirasi masyarakat? Dalam sejarah Kongres Amerika Serikat, setiap anggota membuka sekretariatnya tersendiri. Di sana ditempatkan para pakar yang bisa mengakomodasi dan memetakan semua keluhan, kehendak, cita-cita, harapan, impian, dll dari konstituen di mana pun mereka berada. Hasil statifikasi dari berbagai tuntutan aspiratif tersebut akan menjadi acuan utama sang wakil untuk mengartikulasikan kepentingan warganya²⁸. Dengan demikian argumentasi setiap anggota dalam rapat-rapat pembahasan atau proses pembuatan legislasi didasarkan pada data-data faktual tuntutan para warga. Di sinilah alasan mengapa, kebanyakan rakyat lebih suka memilih para senator atau anggota house yang sudah berpengalaman daripada memilih anggota yang baru.

Fungsi yang sangat mendasar, pertama dan penting dalam demokrasi perwakilan adalah fungsi representasi, karena sangat mempengaruhi lahirnya nilai demokrasi, utamanya bahwa DPRD bertindak mewakili masyarakat secara keseluruhan.²⁹

27 Clack, *op.cit.* him. 63

28 Agus Pramono, *Elite Politik*, Penerbit Sinar Harapan, Jakarta, 2005, him. 56

29 Miriam Budiarjo dan Ibrahim Ambong. *op.cit.*

Struktur dan kultur politik di Indonesia belum memungkinkan dijalankannya prinsip-prinsip demokrasi dengan baik. Secara (kultural, masyarakat kelas menengah dan akar rumput masih terhegemoni oleh konsep negara demokrasi modern klasik yang selalu ditanamkan oleh kekuasaan bahwa pembentukan kebijakan hanya berada di tangan sekelompok orang yang telah dipilih melalui pemilu. Pandangan ini pada kenyataannya adalah menipu karena secara struktural relasi kelompok elit dan masyarakat sangat timpang tindih sehingga DPRD lebih merupakan “tempat dagang sapi” daripada dimanfaatkan dengan baik sebagai alat perjuangan rakyat.

Karenanya perlu didorong gagasan *empowered deliberative democracy*, yakni sistem demokrasi yang melibatkan partisipasi masyarakat secara genuine di mana dalam hal pembuatan hukum semua pihak melibatkan diri³⁰, sekaligus bertujuan langsung untuk meningkatkan kapasitas masyarakat yang rentan secara politik, ekonomi dan sosial.

Selain itu, upaya-upaya yang perlu dilakukan dalam mengatasi permasalahan pelaksanaan peran perwakilan saat ini yang telah diuraikan dalam Bab 2 di atas, dibahas dalam bagian berikut ini.

1. Wakil Rakyat harus dikenal dengan baik dan mudah dihubungi oleh rakyat, terutama di dapil-nya.

Banyak upaya yang dapat dilakukan oleh Wakil Rakyat untuk menjadi dikenal dan mudah dihubungi oleh rakyat di dapilnya. Salah satu yang dapat dilakukan adalah dengan menyebarkan Poster Wakil Rakyat yang di dalamnya dapat memuat informasi sebagai berikut:

- Nama berikut foto
- Alamat Kantor, berikut Nomor Telepon, Nomor Faksimili, dan email
- Alamat Rumah, berikut Nomor Telepon, Nomor Faksimili, No Handphone, dan email
- Bidang Tugas

Poster Wakil Rakyat tersebut dapat dibuat per Dapil, dan disebarluaskan di tempat-tempat strategis di Dapil tersebut.

30 Napitupulu, op.cit.hlm. 35

2. Wakil Rakyat harus mengetahui dan mengenal karakteristik dapil-nya. Sebagai wakil rakyat yang dipilih dengan sistem pemilihan umum langsung, sudah barang tentu anggota DPRD harus mengetahui dan mengenal karakteristik dapilnya. Karakteristik dasar yang penting yang harus diketahui dan dikenal adalah:

- Faktor demografis
- Sarana kesehatan (rumah sakit, puskesmas)
- Sarana pendidikan (SD, SMP, SMA dan yang setara)
- Potensi ekonomi daerah

Karakteristik dasar ini sangat membantu Wakil Rakyat dalam menyusun kebijakan dasar yang menyangkut hajat hidup rakyat di daerahnya.

3. Wakil Rakyat berkomunikasi dengan rakyat di dapil-nya untuk mengetahui apa keinginan dan kebutuhan mereka. Sebagai wakil rakyat anggota DPRD dituntut untuk berkomunikasi dengan rakyat dan mengenali kebutuhan mereka. Aktivitas untuk berkomunikasi dengan konstituen di antaranya:

- Menerima kunjungan rakyat
- Melakukan korespondensi (surat-menyurat, email)
- Berkomunikasi via telepon
- Melakukan kunjungan ke dapil secara terjadual

4. Wakil Rakyat melakukan kunjungan selama masa reses dengan dokumen kerja yang memadai.

Dokumen kerja yang diperlukan dalam pelaksanaan kunjungan ke dapil adalah:

- Daftar Isian Kunjungan, yang sekurang-kurangnya memuat informasi:
 - Identifikasi Masalah
 - Lokasi Kegiatan
 - Upaya Penyelesaian
 - Satuan Kerja yang bertanggung jawab
 - Skala Prioritas Penyelesaian

- Dokumentasi Kegiatan Kunjungan, yang berisi informasi:
 - Lokasi Kunjungan
 - Waktu
 - Jumlah Rakyat yang hadir
- 5. Wakil Rakyat membuat Laporan Kunjungan Masa Reses Setelah kunjungan masa reses selesai, dalam waktu maksimal 1 (satu) minggu para wakil rakyat harus sudah membuat Laporan Kunjungan, sehingga isi Laporan yang masih hangat dapat segera disampaikan dalam Rapat Paripurna. Hal ini akan menjadikan Kunjungan Masa Reses akan lebih bermanfaat bagi wakil rakyat serta rakyatnya.
- 6. Wakil Rakyat mempublikasikan hasil-hasil komunikasi dengan rakyat di dapilnya, serta tindak lanjutnya.

Sebagai salah satu bentuk pertanggungjawaban, segala hasil dari kegiatan berkomunikasi dengan rakyat di dapilnya serta tindak lanjut penanganannya dapat dipublikasikan secara periodik. Media publikasi yang dapat digunakan dapat berupa buletin, buku laporan resmi, maupun ditaruh di website pribadi wakil rakyat. Dengan demikian rakyat akan tahu dan dapat merasakan manfaat dari peran perwakilan yang diemban oleh wakilnya.

DAFTAR PUSTAKA

- ADEKSI, *Menjadi Wakil Rakyat Dalam Tata Demokrasi Baru*, Sekretariat Nasional ADEKSI- Konrad Adenauer Stiftung, Buku 1, 2004.
- Agus Pramono, *Elite Politik*, Penerbit Sinar Harapan, Jakarta, 2005. Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 1990.
- Budiardjo, Miriam (Penyunting), *Partisipasi dan Partai Politik*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998.
- Budiardjo, Miriam dan Ibrahim Ambong, *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, PT Grafindo Persada, Cetakan Kedua, Jakarta. 1995.
- Clack, George (Ed.), *Demokrasi* (edisi terjemahan), US Department of State, New York, 2000.
- Djojosoekarto, Agung et.al., *Menjadi Wakil rakyat Dalam Tata Demokrasi Baru*" (Buku I) Sekretariat Nasional ADEKSI Adeksi dan, Jakarta, 2004.
- FORMAPPI, *Lembaga Perwakilan Rakyat Indonesia, Studi dan Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945 (Kritik, Masalah, dan Solusi)*, FORMAPPI dan AusAid, 2005.
- Hardiman, Fransisico Budi, *Habermas Tentang Demokrasi Asia: Sebuah Wawancara*, Jurnal Kalam No.17, 2001.
- Komisi Pemberantasan Korupsi RI, *Studi Peran Anggota DPRD*, Jakarta, 2005. Komisi Pemilihan Umum RI,
- Kristiadi, J, TA Legowo, dan NT Budiharjono (Penyunting), *Pemilihan Umum 1997: Perkiraan, Harapan dan Evaluasi*, Jakarta: CSIS, 1997.
- Kuswandi, Aos, *Pelaksanaan Fungsi Legislatif dan Dinamika Politik DPRD*, LIP-FISIP UNISMA, Bekasi, 2004.
- Marbun, BN, *DPRD dan Otonomi Daerah Setelah Amandemen UUD 1945 dan UU Otonomi Daerah 2004*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005.
- Napitupulu, Paimin, *Peran dan Pertanggungjawaban DPR, Kajian di DPRD Propinsi DKI Jakarta*, PT. Alumni, Bandung, 2005.

Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD*

Republik Indonesia, *Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, DPD dan DPRD.*

Republik Indonesia, *Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, 2004.*

Rodee, Carlton Clymer et al.. *Introduction to Political Science*, (edisi terjemahan), Rajawali Pers, Jakarta, 2000.

Sudibjo, N., *Pemilu Pertama Pasca Soeharto: Mempertahankan atau mengganti Rezim Status Quo*, Analisis CSIS, tahun XXVIII/1999, No, 3.

Suherman dan Dedi Haryadi, *Distorsi Proses Anggaran dan Penguatan Masyarakat Sipil*, makalah disampaikan pada seminar internasional II mengenai Dinamika Politik Lokal, 2002

UNDP, *Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People-Centered Development*, seperti tertuang dalam edisi terjemahan Indonesia oleh GTZ, Pegangan Memahami Desentralisasi, Pembaruan, Jakarta, 2000