

## **PENGUATAN FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM RANGKA PROSES DEMOKRATISASI DI TINGKAT LOKAL**

**Yusuf Wibisono**

Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Nasional

[Yusufwibi03@yahoo.com](mailto:Yusufwibi03@yahoo.com)

### ***Abstract***

*In the framework of the autonomy system of the region, the existence People's Representative Council of Region (DPRD) became very important. The autonomy basically wanted the existence of utilization of the local community, where all the aspirations and the interests of the community would be articulated by DPRD, and will be aggregated through the policy in the form of the regional regulation. This DPRD will be representative for the need of people in order to fight for all the aspirations of the community that was formed in the regional regulation and DPRD policies. So that in the autonomy discourse of the region, the DPRD function that was directly linked to the existence of the community was the function of the controlling. However from several results of the research that was carried out, mentioned that the function of the DPRD does not meet the hope of the community, both the quantity and the quality of the regional regulation (Regional Regulations) that was produced by DPRD. Because of their poor achievement, the community's trust continually decreases towards the work of DPR. This condition automatically became to be a bad precedent for the autonomy system of the region and the process of democratization in the local level. Because of that from time to time, DPRD must carry out the improvement of the achievement in the legislative function.*

**Keywords:** *controlling, DPRD Function.*

### **A. Latar Belakang Masalah**

Otonomi daerah berkembang secara pesat baik dari segi aturan perundang-undangan maupun dalam praktiknya. Otonomi daerah yang bersandar pada UU Nomor 22 Tahun 1999, yang telah direvisi menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004, dan yang terakhir menjadi UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, semuanya namun secara substansi ketiga

undang-undang tersebut mendorong akan lahirnya pemberdayaan masyarakat lokal, menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melalui prinsip demokrasi, pemerataan keadilan dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman. Berkenaan dengan hal tersebut, daerah diberikan kewenangan yang lebih besar untuk menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan, pengelolaan sumber daya alam dan peningkatan penerimaan daerah. Hal ini dimaksudkan agar daerah lebih mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan sosial.

Secara konseptual, otonomi daerah bukanlah tujuan, tetapi suatu instrumen untuk mencapai tujuan. Otonomi Daerah harus didefinisikan sebagai otonomi bagi rakyat daerah dan bukan otonomi "daerah" dalam pengertian suatu wilayah/teritorial tertentu di tingkat lokal. Kalaupun implementasi otonomi daerah diarahkan sebagai membesarnya kewenangan daerah. Maka kewenangan itu harus dikelola secara adil, jujur, dan demokratis. Dalam hubungan itu, kepala daerah harus mampu mengelola kewenangan yang diterima secara efektif dan efisien demi pembangunan dan pemberdayaan masyarakat daerah.

Instrumen tersebut harus digunakan secara aktif oleh kepala daerah tanpa harus menimbulkan konflik antara pusat dan daerah atau antara provinsi dengan kabupaten/kota karena jika demikian makna otonomi daerah menjadi kabur. Dalam kondisi yang sedemikian ini perlu diwaspadai oleh setiap kepala daerah akan munculnya hubungan antara tingkat pemerintahan yang bergerak dalam saling ketidakpercayaan, atau suasana kurang harmonis seperti munculnya egoisme masing-masing tanpa menyadari bahwa fungsi pemerintahannya hanya meliputi tiga hal, yaitu pelayanan kepada masyarakat (*service*), membuat pedoman/arah atau ketuntutan pada masyarakat (*regulation*), dan pemberdayaan (*empowering*). Kemungkinan lain adalah kepala daerah hanya menuntut kewenangan yang menjadi miliknya tanpa menyadari bahwa kenangan tersebut harus diartikan sebagai membesarnya pula tanggung jawab kepala daerah dan seluruh rakyat di Daerah untuk menciptakan keadilan, demokrasi, dan pemberdayaan masyarakat demi terciptanya tingkat kesejahteraan masyarakat yang lebih baik.

Di sisi lain, perkembangan otonomi daerah juga ditandai dengan makin menguatnya peran masyarakat dalam menentukan dan mempengaruhi kebijakan daerah. Masyarakat diberikan ruang yang cukup besar dalam

menentukan kemajuan daerahnya. Namun dalam alam demokrasi tidak langsung (perwakilan), keterlibatan masyarakat tersebut menjelma sebagai hak masyarakat dalam menentukan kepala daerah dan wakil rakyat secara langsung. Dalam ajaran demokrasi tidak langsung juga dikatakan roda pemerintahan daerah tentu saja melalui dewan yang mereka pilih yakni Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. DPRD inilah yang kemudian mengatasnamakan rakyat dalam rangka memperjuangkan semua aspirasi masyarakat.

DPRD dalam kajian teoritis disebut lembaga legislatif (parlemen) yang berkedudukan di daerah. Sebagai lembaga legislatif, secara teoritis pula, DPRD memiliki fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. Dalam hal fungsi legislasi, DPRD memiliki kewenangan untuk membuat peraturan daerah, baik berdasarkan inisiatif pemerintah daerah maupun berdasarkan inisiatif DPRD sendiri. Dalam hal fungsi pengawasan, DPRD harus melakukan pengawasan atau kontrol atas jalannya roda pemerintahan daerah sehingga tidak menyimpang dari amanat dan aspirasi masyarakat. Dalam rangka melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan tersebut, DPRD mempunyai beberapa hak, antara lain, hak untuk meminta pertanggungjawaban kepala daerah; hak meminta keterangan; hak mengajukan penyelidikan; hak amandemen; hak mengajukan pernyataan pendapat; hak inisiatif; serta hak anggaran. Sedangkan dalam hal fungsi anggaran, DPRD harus memperhatikan APBD yang diusulkan kepala daerah dengan memperhatikan aspirasi masyarakat (Romli, 2007: 228-230).

Namun dengan semakin berkurangnya pengaruh badan legislatif di bidang legislasi dan anggaran yang telah didominasi oleh lembaga eksekutif, maka peranannya di bidang pengawasan bertambah menarik perhatian umum. Bentuk pengawasan oleh badan legislatif itu sendiri bermacam-macam. Apabila dilihat dari perkembangan sistem pemerintahan yang berkembang di berbagai negara di dunia, maka dapat ditemukan beberapa bentuk pengawasan yang dapat dilakukan oleh lembaga parlemen terhadap kinerja (*performance*) pemerintah. Di antara bentuk-bentuk pengawasan yang penting adalah: mengangkat dan memberhentikan kabinet; pengawasan terhadap pelaksanaan UUD dan UU; penentuan dan pengawasan anggaran dan keuangan negara; melindungi hak milik dan kekayaan warga masyarakat dari pembebanan oleh negara; menyelenggarakan debat publik mengenai kebijakan pemerintah, menyelenggarakan kegiatan dengar pendapat

(*hearing*); serta meminta pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan (Asshiddiqie, 1996: 63). Dalam melaksanakan tugas dan kegiatannya tersebut, parlemen biasanya dilengkapi dengan hak-hak seperti, hak interpelasi dan pertanyaan; hak penyelidikan terhadap kasus dugaan pelanggaran oleh pemerintah; hak resolusi atau pernyataan pendapat; hak mengingatkan atau memorandum; hak bertanya; hak mengusulkan untuk dilaksanakannya hak-hak lembaga parlemen hak protokol; serta hak kekebalan (imunitas).

Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kedudukan DPRD sebagai badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah. DPRD dan Kepala Daerah merupakan satu bagian dari pemerintahan daerah. Selain itu, meskipun kedudukan DPRD sejajar dengan Kepala Daerah, tetapi dalam praktik alokasi kekuasaan yang dimiliki lebih besar Kepala Daerah dibandingkan dengan DPRD. Hal ini terjadi karena kepala daerah memiliki dua fungsi, yaitu sebagai Kepala Daerah dan sebagai Kepala Wilayah (Pamudji, 1993: 117). Sebagai kepala daerah otonom fungsinya memimpin dan bertanggung jawab penuh atas jalannya pemerintahan daerah, sedangkan sebagai kepala wilayah fungsinya memimpin penyelenggaraan pemerintahan umum. Sebagai kepala wilayah, ia merupakan kepenjangan tangan pemerintah pusat (asas dekonsentrasi) (Romli, 2007: 230).

Proses penguatan fungsi pengawasan DPRD pada dasarnya untuk selalu diarahkan bagi terwujudnya keseimbangan pemerintahan daerah, dan mulai dilakukan di setiap pemerintah daerah. Kata "pengawasan" sendiri sering disama artikan dengan kata "kontrol, supervisi, monitoring atau auditing". Dalam konteks pengawasan yang dilakukan oleh DPRD, yang salah satu fungsinya adalah pengawasan terhadap pelaksanaan berbagai kebijakan publik di daerah yang dilaksanakan oleh lembaga eksekutif, apakah kebijakan publik itu telah dijalankan sesuai dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), kata yang tepat untuk mewakili istilah "pengawasan" adalah *oversight*, yang berarti pengamatan dan pengarahan terhadap sebuah tindakan berdasarkan kerangka yang ditentukan.

Dalam konteks DPRD sebagai lembaga politik, fungsi pengawasan yang dijalankan DPRD merupakan bentuk pengawasan politik yang lebih bersifat strategis dan bukan pengawasan teknis administrasi. Hal inilah yang membedakan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD dengan

lembaga lain seperti BPK, Bawasda, Inspektorat Daerah dan lainnya. Fungsi pengawasan DPRD lebih bersifat politis, yang parameternya adalah PKPD yang ditetapkan tiap tahun berdasarkan Rencana Program Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang merupakan formalisasi penjabaran visi dan misi atau janji politik kepala daerah dan wakil kepala daerah ketika mereka berkampanye.

Menurut UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dapat dipahami bahwa fungsi dan kewenangan pengawasan itu melekat pada DPRD sebagai sebuah lembaga/institusi dan bukan pada anggota DPRD secara perorangan. Artinya bila DPRD ingin menjalankan fungsi dan kewenangan di bidang pengawasan, mestinya dilakukan melalui alat kelengkapan DPRD yang ada, baik yang bersifat tetap seperti komisi-komisi dan panitia anggaran, maupun yang bersifat sementara seperti panitia khusus (pansus), itupun sepanjang tatacara pelaksanaan ketentuan (baik itu berupa penentuan agenda pengawasan, persiapan lembaga-lembaga terkait, langkah-langkah pelaksanaan kegiatan penyusunan laporan, rekomendasi, rumusan tindaklanjut dan lain-lainnya) diatur dalam Tata Tertib DPRD, sebagaimana yang diamanatkan pasal 83 Undang-undang ini. Pengawasan yang tak mengacu pada peraturan perundang-undangan serta prosedur yang telah dibakukan oleh lembaga semisal Tata Tertib DPRD atau Keputusan DPRD lainnya, tidak akan memberi hasil (baik berupa rekomendasi, koreksi, penghentian/pembatalan, dan tindak lanjut secara hukum) yang efektif, dan tidak lebih hanya pendapat pribadi yang tidak dapat dipertanggungjawabkan secara kelembagaan.

Oleh karena itu *rule of law* maupun *rule of game* dalam melaksanakan fungsi dan kewenangan di bidang pengawasan serta standar akuntabilitas yang buku harus diutamakan untuk menghindarkan diri dari politisasi fungsi pengawasan. Tanpa memperhatikan aspek-aspek tersebut, pengawasan DPRD mustahil mampu memperbaiki kinerja pemerintah daerah, melainkan hanya sekedar sensasi dan akrobat politik yang tidak menutup kemungkinan tergelincir ke dalam pembunuhan karakter terhadap mitra yang menjadi obyek pengawasannya.

Berbagai kasus yang terjadi di lingkungan DPRD belakangan ini, bahkan ramai dibicarakan beberapa media yang mengindikasikan bahwa kredibilitas DPRD sebagai lembaga pengawasan politik diragukan, bahkan sering diabaikan oleh mitra kerja utamanya yaitu Pemerintah Daerah, karena

alat kelengkapan dewan dan para anggota secara perorangan telah mencoba untuk menjabarkan fungsi pengawasan sesuai dengan warna dan selera politik masing-masing, yang pada akhirnya fungsi pengawasan seringkali menjadi alat politik kepentingan dari pelaku politik tertentu, dan tidak menjadi alat penyempurnaan kinerja politik yang akuntabel. Oleh karenanya tulisan ini akan mencoba menjawab apa upaya yang mesti dilakukan DPRD dalam rangka penguatan fungsi pengawasan terhadap kinerja Pemerintah Daerah? Tulisan ini ditujukan untuk menganalisa hambatan belum optimalnya fungsi pengawasan DPRD dan upaya penguatan fungsi pengawasan DPRD.

## **B. Konsep Perwakilan Politik Di Tingkat Lokal**

Dalam tradisi demokrasi, badan legislatif merupakan lembaga pembuat undang-undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat, sehingga badan ini sering dinamakan lembaga perwakilan rakyat. Dalam praktiknya, keberadaan lembaga legislatif tidak hanya berada di tingkat pemerintah pusat, namun juga berada di tingkat pemerintah lokal, hal ini tentu saja hasil dari perkembangan sistem kenegaraan. Ide pembentukan badan ini pada dasarnya bermula dari keperluan masyarakat akan hukum sebagai sarana untuk mengatur kehidupan bersama. Sejalan dengan ide tersebut, penguasa suatu negara secara keseluruhan membuat hukum atas nama rakyatnya dan memberlakukannya untuk menyelenggarakan kehidupan bersama (Sanit, 1985: 43).

Adapun cikal bakal munculnya konsep perwakilan politik lokal dapat ditelusuri melalui sejarah negara kota (*polis*) di Yunani. Dalam kesatuan masyarakat yang relatif kecil ini, dalam pengambilan keputusan tentang kebijakan atau tindakan yang hendak dijalankan, mereka putuskan lewat rapat atau lewat aturan main atau lewat pemungutan suara, meskipun di zaman belum dikenal konsep perwakilan politik, sehingga setiap warga mewakili dirinya sendiri dan tidak mewakilkan haknya kepada perwakilan (Marbun, 2005: 328). Maka dari sini dapat dilihat bahwa, pemerintah lokal (daerah) sudah ada sebelum pemerintah pusat terbentuk.

Pada masa Yunani Kuno, suatu negara lahir dari negara kota (*city state* atau *polis*), seperti Athena dan Sparta, yang dalam segi ukuran setingkat dengan satu pemerintahan daerah. Hal yang sama terdapat di Eropa pada abad ke XI dan XII pada saat mana muncul satuan-satuan wilayah di tingkat

dasar yang secara alamiah membentuk suatu lembaga pemerintahan. Satuan komunitas tersebut merupakan entitas lembaga pemerintahan. Satuan komunitas tersebut merupakan entitas kolektif yang didasarkan pada hubungan saling mengenal dan saling membantu dalam ikatan geneologis maupun teritorial. Satuan komunitas ini membentuk kesatuan masyarakat hukum yang pada asalnya bersifat komunal (Nurcholis, 2005: 2).

Pada awalnya satuan-satuan komunitas tersebut terbentuk atas kebutuhan anggotanya sendiri. Namun, untuk mempertahankan eksistensi dan keberlangsungan hidupnya, mereka membuat lembaga yang diperlukan yang mencakup lembaga politik, ekonomi, sosial, budaya, dan pertahanan-keamanan. Dengan demikian, lembaga terbentuk sangat beragam, tergantung pada pola tertentu berdasarkan adat istiadat komunitas yang bersangkutan. Dalam perkembangan berikutnya satuan-satuan komunitas tersebut dimasukkan ke dalam sistem administrasi negara dari suatu negara lalu berdaulat. Melalui keputusan politik, satuan komunitas tersebut lalu dibentuk menjadi unit organisasi formal dalam sistem administrasi negara pada tingkat lokal (Nurcholis, 2005: 2). Perkembangan pembentukan negara-negara federal di Eropa, mereka muncul karena adanya kesepakatan antara pemerintah-pemerintah daerah yang ingin bersatu membentuk suatu negara bangsa (*nation-state*).

### **C. Fungsi-Fungsi Legislatif**

Hal yang sering dibicarakan terkait lembaga legislatif adalah berkaitan dengan fungsi-fungsinya. Dalam hal ini, terdapat perbedaan di antara para sarjana dalam mengemukakan pendapat tentang fungsi-fungsi lembaga legislatif. Namun secara umum dapat disepakati bahwa fungsi legislatif, baik di tingkat pusat maupun di tingkat lokal, terbagi menjadi tiga fungsi pokok, yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran.

#### **1. Fungsi Legislasi**

Pada dasarnya fungsi utama lembaga legislatif adalah di bidang undang-undang atau biasa disebut dengan fungsi "*legislate*". Dalam hal ini, fungsi legislatif dapat diterjemahkan dalam dua fungsi yakni membuat undang-undang dan amandemen undang-undang. Melalui fungsi ini, lembaga legislatif menunjukkan bahwa dirinya sebagai wakil rakyat yang

mengakomodir semua arpirasi dan kepentingan masyarakat yang diwakilinya ke dalam pasal-pasal undang-undang yang dihasilkan.

Akan tetapi dewasa ini, telah menjadi gejala umum bahwa titik berat di bidang legislatif (inisiatif pembuat undang-undang) telah banyak bergeser ke badan eksekutif. Mayoritas perundang-undangan dirumuskan dan dipersiapkan oleh badan eksekutif, sedangkan badan legislatif tinggal membahas dan mengamandemennya. Sedangkan undang-undang yang dibuat atas inisiatif badan legislatif sedikit sekali jumlahnya dan jarang menyangkut kepentingan umum. Hal ini tidak mengherankan, sebab dalam negara modern badan eksekutif bertanggungjawab atas peningkatan taraf hidup masyarakat dan karena itu harus memainkan peranan yang aktif dalam mengatur semua aspek kehidupan masyarakat. Dan kepemimpinannya tercermin dalam perundang-undangan yang dipersiapkannya (Budiardjo, 2000: 183).

## **2. Fungsi Control (Pengawasan)**

Dengan semakin berkurangnya pengaruh badan legislatif di bidang legislatif, maka peranannya di bidang pengawasan bertambah menarik perhatian umum. Bentuk pengawasan oleh badan legislatif itu sendiri bermacam-macam. Apabila dilihat dari perkembangan sistem pemerintahan yang berkembang di berbagai negara di dunia, maka dapat ditemukan beberapa bentuk pengawasan yang dapat dilakukan oleh lembaga parlemen terhadap kinerja (*performance*) pemerintah. Di antara bentuk-bentuk pengawasan yang penting adalah mengangkat dan memberhentikan kabinet; pengawasan terhadap pelaksanaan UUD dan UU; penentuan dan pengawasan anggaran dan keuangan negara; melindungi hak milik dan kekayaan warga masyarakat dari pembebanan oleh negara; menyelenggarakan debat publik mengenai kebijakan pemerintah, menyelenggarakan kegiatan dengar pendapat (*hearing*); serta meminta pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan (Asshiddiqie, 1996: 57).

Dalam melaksanakan tugas dan kegiatannya tersebut, parlemen biasanya dilengkapi dengan hak-hak seperti, hak interpelasi dan pertanyaan; hak penyelidikan terhadap kasus dugaan pelanggaran oleh pemerintah; hak resolusi atau pernyataan pendapat; hak mengingatkan atau memorandum; hak bertanya; hak mengusulkan untuk dilaksanakannya hak-hak lembaga parlemen hak protokol; serta hak kekebalan (imunitas) (Asshiddiqie, 1996: 57).

### **3. Fungsi Budgeting (Anggaran/Keuangan)**

Parlemen yang merupakan badan perwakilan rakyat, maka sudah seharusnya badan ini berwenang menentukan pemasukan dan pengeluaran uang Negara yang pada hakekatnya adalah uang rakyat. Baik pembelanjaan Negara yang diambil dari pajak sebagai sumbernya, maupun yang berasal dari pinjaman luar negeri, semuanya tentulah menjadi beban rakyat. Dalam kenyataannya memang badan eksekutiflah yang mengajukan rancangan pemasukan dan pengeluaran, namun parlemen tetap mempunyai kewenangan untuk merevisi atau mengubahnya. Setidak-tidaknya parlemen memberikan pengesahan terhadap rancangan anggaran yang diajukan oleh badan eksekutif. Kesemuanya itu merupakan fungsi keuangan (*bugget*) padan legislatif (Sanit, 1985: 50-51).

### **D. Beberapa Bentuk Pengawasan Legislatif**

Dengan semakin berkurangnya pengaruh badan legislatif di bidang legislatif, maka perannya dibidang pengawasan bertambah menarik perhatian umum. Bentuk pengawasan oleh badan legislatif itu sendiri bermacam-macam. Dalam hal fungsi pengawasan, DPRD harus melakukan pengawasan atau kontrol atas jalannya roda pemerintahan daerah sehingga tidak menyimpang dari amanat dan aspirasi masyarakat. Dalam rangka melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan tersebut, DPRD mempunyai beberapa hak, antara lain, hak untuk meminta pertanggungjawaban kepala daerah; hak meminta keterangan; hak mengajukan penyelidikan; hak amandemen; hak mengajukan pernyataan pendapat; hak inisiatif; serta hak anggaran.

Apabila dilihat dari perkembangan sistem pemerintahan yang berkembang di berbagai Negara di dunia, maka dapat ditemukan beberapa bentuk pengawasan yang dapat dilakukan oleh lembaga parlemen terhadap kinerja (*performance*) pemerintah. Di antara bentuk-bentuk pengawasan yang penting adalah : Mengangkat dan memberhentikan kabinet; pengawasan terhadap pelaksanaan UUD dan UU; penentuan dan pengawasan anggaran dan keuangan Negara; melindungi hak milik dan kekayaan warga masyarakat dari pembebanan oleh Negara; menyelenggarakan debat publik mengenai kebijakan pemerintah, menyelenggarakan kegiatan dengar pendapat (*hearing*); serta meminta pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan (Asshiddiqie, 2000).

Dalam melaksanakan tugas dan kegiatannya itu, palemen biasanya dilengkapi dengan hak-hak sebagai berikut : Hak interpelasi dan pertanyaan, hak penyelidikan terhadap kasus dugaan pelanggaran oleh pemerintah; hak resolusi atau pernyataan pendapat; hak mengingatkan atau memorandum; hak bertanya; hak mengusulkan untuk dilaksanakannya hak-hak lembaga parlemen hak protokol; serta hak kekebalan (imunitas) (Asshiddiqie, 2000).

### **Mengangkat dan Memberhentikan Kepala Pemerintahan**

Secara umum konsep tentang bentuk pengawasan lembaga legislatif, diarahkan pada lembaga legislative pusat (nasional). Namun dalam praktiknya, fungsi-fungsi tersebut sama dengan apa yang dipraktikkan di tingkat local (daerah). Jadi dalam kajian parlemen yang dikemukakan dalam tulisan ini adalah berkaitan dengan lembaga legislative pusat. Dalam system cabinet parlementer, cabang kekuasaan eksekutif secara politik bertanggung jawab kepada cabang kekuasaan legislative, yaitu parlemen. Partai yang menguasai mayoritas suara di parlemen, biasanya membentuk dan mempertahankan eksekutif dengan memberikan persetujuan atas komposisinya, kebijaksanaan yang ditempuh, dan tindakan lain melalui pemberian suara-suara kepercayaan kepadanya. Demikian pula sebaliknya, mayoritas suara yang menguasai parlemen berhak secara konstitusional untuk menurunkan atau membubarkan parlemen melalui mosi tidak percaya.

Untuk menghindari kekalahan, dalam system ini lazim terjadi dimana beberapa partai yang tidak berhasil memenangkan suara mutlak dalam pemilihan umum, mengadakan koalisi dalam suatu ikatan kepentingan yang diwujudkan dalam pembagian kursi dan distribusi peran dalam *front* yang sama menghadapi anggota partai-partai lainnya dalam parlemen. Ikatan kepentingan itu tentu saja bersifat sangat pragmatis, akrena itu biasanya tidak berusia lama. Bahkan ikatan itu dapat saja bubar di tengah jalan sebelum pemerintahan berakhir. Akibatnya, jadwal ketatanegaraan seperti Pemilu, tanggung jawab kepala pemerintahan, dan sebagainya, dapat berubah sewaktu-waktu, sehingga pemerintah menjadi kurang stabil.

Dalam system presidential, kepala pemerintahan eksekutif mempunyai masa jabatan yang tertentu, dan selama masa jabatan itu tidak dapat dijatuhkan kecuali karena alasan criminal. Dalam hal demikian itu, *impeachment*, melalui prosedur yang melimpah dari instansi politik ke instansi teknis yudikatif. Di luar alasan kriminal, kepala pemerintahan tidak dapat

dijatuhi hukuman dan parlemen biasanya tidak mempunyai hak untuk itu.

Namun, di samping itu, pada umumnya system presidential memberikan hak konstitusional kepada legislator, para anggota parlemen, untuk menilai, menyetujui, ataupun menolak pengangkatan pejabat-pejabat penting dalam cabang pemerintahan eksekutif.

### **Hak Menentukan dan Mengawasi Anggaran dan Keuangan**

Parlemen dalam praktik kenegaraan dewasa ini juga mempunyai hak konstitusional untuk menentukan pendapatan, pembelanjaan Negara dan perpajakan serta untuk melakukan pengawasan umum terhadap anggaran pendapatan dan belanja Negara. Ini biasa disebut hak *budget* yang dapat dikatakan merupakan salah satu hak tradisional parlemen yang dapat digunakan secara efektif untuk pengawasan legislative terhadap kekuasaan eksekutif.

### **Melindungi Hak Milik dan Kekayaan Warga Masyarakat**

Parlemen di zaman modern sekarang ini juga mempunyai hak konstitusional untuk melindungi segala beban keuangan yang mungkin dipaksakan oleh pemerintah terhadap warga masyarakat atau rakyat, seperti melalui kebijaksanaan perpajakan, pungutan sumbangan, beban keuangan lainnya. semua tindakan yang dapat membeni masyarakat berupa kewajiban membayar dan menyisihkan sebagian kekayaan yang dimilikinya, harus ditetapkan dengan undang-undang. Artinya, penentuan kewajiban dan pengenaan beban keuangan itu kepada masyarakat harus ditetapkan atas persetujuan rakyat sendiri, yang dalam hal ini diwakili oleh wakil-wakil rakyat yang ada di lembaga legislative. Setiap tindakan yang bertentangan dengan ini dapat dikatakan bertentangan dengan UUD, dan arena itu dapat dianggap tidak sah demi hukum. Pertimbangan prinsipil seperti inilah misalnya yang antara lain menyebabkan timbulnya kontroversi mengenai bentuk hukum ketentuan yang menjadi dasar bagi pengutan iuran yang dibebankan kepada masyarakat.

### **Komisi Dengar Pendapat (Hearing)**

Parlemen juga dapat menjalankan peran penting melalui kegiatan dengar pendapat dan penyelidikan yang dilakukan melalui sidang-sidang komisi. Kegiatan dengan pendapat dan penyelidikan ini sering digunakan

untuk mempengaruhi proses pengawasan legislative terhadap *performance* pemerintah. Dalam pelaksanaannya, biasanya anggota parlemen dibagi-bagi dalam komisi-komisi berdasarkan kekhususan masalah, keahlian para anggota parlemen, dan bidang tugas instansi yang menjadi partner kerja. Pada umumnya, parlemen berbagai Negara membagi komisi-komisi itu misalnya komisi politik, keamanan dan hubungan luar negeri, komisi anggaran, komisi urusan kesejahteraan rakyat, dan sebagainya.

Kegiatan penyelidikan dan dengan pendapat ini dapat dilakukan sepanjang waktu, tanpa terikat pada jadwal resmi persidangan parlemen. Misalnya, di banyak Negara, biasa dibentuk suatu komite tetap (*standing committee*) yang mengurus pekerjaan legislative selama masa-masa reses. Komite tetap ini mencerminkan suatu miniature parlemen.

### **Hak Interpelasi dan Pertanyaan**

Hak-hak parlemen untuk mengajukan interpelasi dan pertanyaan kepada pejabat-pejabat pemerintah mengenai sesuatu dan berbagai hal yang penting, termasuk varian yang penting dalam rangka berdebatan umum di dalam parlemen. Ide interpelasi itu sendiri memang tumbuh dan berkembang dalam tradisi politik yang mengenal dan mengagungkan oposisi. Secara harfiah, interpelasi berarti pidato yang bersifat kritis dan menentang suatu kebijakan pemerintah. Hal ini biasanya dilakukan menurut prosedur tertentu melalui perdebatan terbuka dalam sidang parlemen yang dilakukan melalui pidato politik yang berisi pernyataan dan pertanyaan. Para menteri atau pejabat yang mewakili pemerintahan memberikan jawaban yang diperlukan. Perdebatan seperti ini biasanya siakhiri dengan suatu mosi pemungutan suara dukungan (*vote of confidence*) ataupun mosi tidak percaya (*vote of censure*) seperti banyak dipraktikkan di lingkungan parlemen Eropa.

Sedangkan pertanyaan berbeda sifatnya dengan interpelasi. Pertanyaan biasanya tidak diikuti oleh berdebatan terbuka karena sifatnya yang hanya mengharapkan jawaban sesuai dengan materi pertanyaan. Pertanyaan dapat diajukan secara tertulis maupun lisan kepada pemerintah atau pejabat yang mewakili pemerintah yang kemudian memberikan jawaban atas pertanyaan itu. Jawaban itu dapat diberikan secara tertulis atau dapat pula secara lisan, dan biasanya tanpa memerlukan perdebatan, apalagi pemungutan suara. Sebagai bentuk dan metode pengendalian terhadap kebijakan pemerintah dan jalannya pemerintahan, dapat dikatakan bahwa

bentuk interpelasi mempunyai bobot pengaruh yang jauh lebih efektif daripada pertanyaan biasa. Karena, di dalam proses Tanya-jawab interpelasi itu, terdapat perdebatan yang bersifat kritis dan terbuka. Karena itu, bentuk interpelasi ini biasa digunakan di mana-mana di samping metode tanya jawab biasa.

### **Menjalankan Fungsi Pemerintahan Secara Bersama**

Selain hak-hak yang dikemukakan di atas, parlemen di zaman modern sekarang ini juga dapat turut serta dalam pengelolaan dan pengurusan masalah kenegaraan seperti halnya pemerintahan. Hal ini terkait dengan hak dan kewenangan parlemen untuk turut mengambil keputusan berkenaan dengan kebijakan-kebijakan penting pemerintah. Parlemen berhak untuk menilai, menolak ataupun memberikan persetujuan terhadap kebijakan-kebijakan vital pemerintah sebagai bagian dari fungsi-fungsi administrative dan pemerintahan yang disandang oleh badan legislative.

### **Melaksanakan Fungsi Semi-Legislatif dan Semi-Judisial**

Parlemen modern juga dapat membentuk suatu badan yang bertanggungjawab dalam berbagai urusan khusus berkenaan dengan fungsi legislative. Penekanan pada fungsi judicial ataupun legislative dari badan khusus ini, bervariasi antara satu kosntitusi dengan konstitusi lain di berbagai Negara.

## **E. Upaya Penguatan Fungsi Pengawasan DPRD**

Tugas dan Wewenang Pengawasan yang dimiliki oleh DPRD, merupakan kewenangan diberikan oleh Undang-Undang dalam mendukung kinerja DPRD dalam mengawasi kinerja Pemerintah daerah dalam melaksanakan Peraturan daerah, peraturan perundangan lain, peraturan kepala daerah, APBD, Kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah. Namun demikian fungsi DPRD bidang pengawasan seringkali dinilai paling lemah dan tidak nyata. Ada beberapa faktor yang mempengaruhi belum optimalnya peran DPRD dalam melakukan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintah daerah.

Dalam pelaksanaannya mengalami beberapa kendala secara umum diantaranya adalah :

1. Faktor politik, dalam hal ini belum maksimalnya fungsi pengawasan karena dipengaruhi oleh faktor politik menjadi lebih rumit ketika ia masuk dalam jebakan politik kekuasaan riil. Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD mempunyai bobot politik kebijakan lebih besar dibandingkan dengan bobot administrasi.
2. Faktor sumber daya manusia, sumber daya yang terbatas dari anggota DPRD untuk menjalankan fungsi pengawasan, yang dipengaruhi oleh pendidikan dan pengalaman yang kurang tentang fungsi pengawasan dari anggota DPRD. Ini disebabkan karena anggota DPRD dipilih dan diangkat dari partai-partai pemenang pemilu yang mempunyai latar belakang pendidikan dan pekerjaan yang berbeda sebelum menjadi anggota DPRD.
3. Faktor Peraturan, Pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan peraturan daerah terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 pasal 42 huruf c Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 mengatakan : Tugas dan wewenang DPRD melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya peraturan Kepala Daerah, APBD, Kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama Internasional di daerah. Tanpa dirinci lebih lanjut tentang batas kewenangan serta cara pengawasan. Akibatnya masing-masing DPRD menjabarkan fungsi pengawasan sesuai dengan apa yang diinginkannya.
4. Adanya tumpang tindih terhadap kegiatan pengawasan, siapa yang seharusnya disebut aparat/institusi pengawasan di daerah? UU mengamahkan kepada Badan Pemerisa Keuangan (BPK) melakukan pemeriksaan ekstern, lalu ada pula yang dikenal dengan lembaga pemeriksaan intern yaitu BPKP dengan kewenangannya berdasarkan Kepres No. 31 tahun 1983 yang masuk ke instansi pemerintah bahkan kebadan usaha milik negara dan daerah. Ada pula Inspektorat Jenderal pada Departemen dan Inspektorat Wilayah pada Pemerintah Daerah Propinsi dan Inspektorat Daerah untuk Kabupaten/Kota. Sedangkan menurut, Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 ada juga fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPRD. Jadi wajarlah instansi pemerintah banyak yang mengeluh karena terjadinya tumpang tindih.

Dalam proses penguatan dan pemberdayaan fungsi pengawasan DPRD di masa depan, memang secara cepat harus memperbaiki kelemahan-kelemahan yang selama ini terjadi, tapi juga ada hal-hal yang perlu dioptimalisasikan dan lebih diberdayakan. Hal-hal tersebut adalah optimalisasi peran alat kelengkapan daerah, adanya tata tertib DPRD yang jelas dan lugas, serta hal-hal lain yang perlu diperbaiki oleh DPRD.

#### **a. Optimalisasi Peran Alat Kelengkapan DPRD**

Jika kita merujuk pada ketentuan Pasal 46 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo. Pasal 43 PP No. 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, bahwa alat kelengkapan DPRD terdiri dari pimpinan, komisi, panitia musyawarah, panitia anggaran, badan kehormatan dan alat kelengkapan lain yang diperlukan. Jika dikaitkan dengan fungsi pengawasan, tidak semua alat kelengkapan tersebut terlibat secara langsung. Alat-alat kelengkapan yang terlibat secara langsung antara lain adalah komisi, panitia musyawarah dan adanya kemungkinan alat kelengkapan lain yang dibentuk khusus menangi masalah pengawasan, misalnya Panitia Khusus, panitia kerja dan lainnya. Oleh karena dalam rangka optimalisasi fungsi pengawasan, DPRD mesti mengoptimalkan peran dan fungsi alat-alat kelengkapan dewan.

##### **1. Komisi-Komisi**

Dalam fungsi pengawasan, komisi dapat mengajukan rancangan Peraturan Daerah dan membahas rancangan peraturan daerah bersama dengan pemerintah daerah, baik terhadap rancangan Perda usul inisiatif Dewan maupun usul inisiatif Pemerintah Daerah. Jika rancangan Perda tersebut merupakan usul inisiatif dewan (komisi), maka tugas yang dapat dilakukan adalah mulai dari persiapan, penyusunan, pembahasan dan penyempurnaan rancangan Perda, sesuai dengan ruang lingkup tugasnya. Ketentuan lebih rinci yang terkait dengan tugas dan kewenangan ini biasanya diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan. Untuk menunjang perancangan dan pembahasan Perda tersebut, komisi dapat melakukan kunjungan kerja dalam rangka mencari dan menjangkau aspirasi masyarakat yang terkait dengan substansi materi rancangan Perda yang akan dibahas. Selain itu Komisi juga dapat melakukan rapat kerja dan dengar pendapat untuk melakukan

pengayaan materi terhadap Rancangan Perda yang dibahas. Selanjutnya dilakukan pembahasan bersama pemerintah daerah (dinas terkait yang ditunjuk oleh Bupati/Walikota) untuk mendapatkan persetujuan bersama.

## **2. Panitia Musyawarah**

Panitia Musyawarah merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD. Pemilihan anggota Panitia Musyawarah ditetapkan setelah terbentuknya Pimpinan DPRD, Komisi-komisi, Panitia Anggaran dan Fraksi. Panitia Musyawarah terdiri dari unsur-unsur Fraksi berdasarkan perimbangan jumlah anggota dan sebanyak-banyaknya tidak lebih dari setengah jumlah anggota DPRD. Panitia Musyawarah menurut ketentuan Pasal 47 PP No. 16 Tahun 2010, mempunyai tugas :

1. Memberikan pertimbangan tentang penetapan program kerja DPR, baik diminta maupun tidak diminta;
2. Menetapkan kegiatan dan jadwal acara rapat DPRD;
3. Memutuskan pilihan mengenai isi risalah rapat apabila timbul perbedaan pendapat;
4. Memberikan saran pendapat untuk memperlancar kegiatan;
5. Merekomendasikan pembentukan Panitia Khusus.

Berkaitan dengan tugas menetapkan kegiatan dan jadwal acara rapat DPRD, Panitia Musyawarah menetapkan acara DPRD untuk satu masa sidang atau sebagian dari suatu masa sidang dan perkiraan waktu penyelesaian suatu masalah, serta jangka waktu penyelesaian suatu Rancangan Perda dan penentuan besarnya quota Rancangan Perda yang dibahas oleh masing-masing alat kelengkapan Dewan dengan tidak mengurangi hak Rapat Paripurna untuk mengubahnya.

Selama ini kebanyakan Panitia Musyawarah DPRD, baik kabupaten/kota maupun provinsi, hanya 'terpusat' pada apa yang telah diamanatkan oleh Pasal 47 PP No. 16 Tahun 2010. Melihat pentingnya posisi Panitia Musyawarah dalam kelembagaan dewan, seharusnya Panitia Musyawarah akan lebih berdayaguna apabila mampu menjalankan tugas-tugas inovasi demi kelancaran pekerjaan DPRD. Dengan banyaknya pekerjaan yang ada di DPRD, ada tugas-tugas lain yang masih relevan dan substansi terkait dengan kewenangan Panitia Musyawarah, yang tentu saja

tidak menyalahi aturan perundang-undang. Tugas-tugas yang dimaksud antara lain :

1. Memberikan pendapat kepada pimpinan DPRD dalam menentukan garis kebijakan yang menyangkut pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD;
2. meminta dan/atau memberikan kesempatan kepada alat kelengkapan DPRD yang lain untuk memberikan keterangan/penjelasan mengenai hal yang menyangkut pelaksanaan tugas tiap-tiap alat kelengkapan tersebut;
3. Mengatur lebih lanjut penanganan dalam hal peraturan perundang-undangan (Perda) menetapkan bahwa Pemerintah Daerah atau pihak lainnya diharuskan untuk melakukan konsultasi dan koordinasi dengan DPRD mengenai suatu masalah;
4. Menentukan penanganan suatu Rancangan Perda atau pelaksanaan tugas DPRD lainnya oleh alat kelengkapan DPRD. Namun Panitia Musyawarah tidak boleh mengubah keputusan atas suatu Rancangan Perda atau pelaksanaan tugas DPRD lainnya oleh alat kelengkapan DPRD;
5. Melaksanakan hal-hal yang oleh Rapat Paripurna diserahkan kepada Panitia Musyawarah. Berkaitan dengan tugas-tugas di atas, setiap anggota Panitia Musyawarah wajib mengadakan konsultasi dengan fraksi-fraksi sebelum mengikuti rapat Panitia Musyawarah dan menyampaikan pokok-pokok hasil rapat Panitia Musyawarah kepada fraksi.

#### **b. Adanya Tata Tertib DPRD Yang Lugas dan Jelas**

Hal lain yang menjadi kendala dalam proses penguatan legislasi DPRD adalah masalah Tata Tertib (Tatib). Tata tertib (*standing orders*) merupakan hal yang signifikan demi kelancaran operasional kerja legislatif yang bertujuan untuk “mem-fasilitasi transaksi kerja dan untuk mendukung keharmonisan” (Sturgis, 2001: 7). Idealnya, peraturan dan tata tertib yang mengatur tindakan parlemen biasanya juga mengatur bagaimana para anggota dapat secara efektif menjalankan tugas-tugas DPRD dan pengawasan mereka. Seperti kerangka kerja hukum lainnya, tata-tertib seringkali menjadi subyek berbagai tekanan. Ia harus memungkinkan pengungkapan pendapat yang berbeda dan memastikan bahwa keputusan-keputusan para pembuat undang-undang transparan dan dapat dipertanggung-jawabkan kepada publik.

Selain meletakkan lembaga legislatif pada prinsip-prinsip demokratis dan mengakomodasikan keragaman kepentingan masyarakat, tata tertib (Tatib) harus transparan dan mudah di mengerti. Oleh karena itu, Tatib harus

lugas, jelas, dan tidak membingungkan. Pada intinya, Tatib seharusnya digunakan untuk mempercepat laju kerja anggota dewan dan stafnya. Hal ini mensyaratkan, misalnya, bahwa seluruh anggota harus menikmati akses yang sama atas informasi dan pelayanan pendukung. Di antara isu yang terpenting untuk efektivitas DPRD adalah mengkomunikasikan kerja DPRD kepada masyarakat. Aka tetapi, banyak anggota yang menyatakan bahwa sejumlah prosedur kerja DPRD tidak jelas, bisa membingungkan dan tidak informatif. Tambahan lagi, masih sulit untuk memperoleh informasi tertentu secara langsung dari DPRD meskipun secara teoritis, banyak data yang seharusnya tersedia. Karenanya, warga negara seringkali sangat tergantung pada media dalam memperoleh informasi mengenai DPRD. Di sisi yang positif, masyarakat mempunyai akses yang luas untuk mengikuti rapat-rapat dan sidang-sidang. Namun, sidang-sidang DPRD sangat sedikit yang diberitakan, dan sulit bagi siapapun untuk menyempatkan diri guna menghindari rapat-rapat tersebut. Selain itu, pemberitaan acara-acara rapat dan sidang belum teratur, sehingga sulit di perkirakan.

Orang mungkin berpikir bahwa lebih mudah bagi para anggota dewan itu sendiri untuk mendapatkan informasi di tempat kerja mereka. Namun, dari hasil penelitian ini menyebutkan bahwa banyak anggota dewan sendiri yang mengalami kesulitan. Hak untuk meminta informasi atas isu apa saja dalam lembaga legislatif biasanya seringkali merupakan bagian integral dari tata-tertib. Dalam kaitannya dengan Tatib, paling tidak terdapat tiga masalah krusial yang harus dibenahi.

### **c. Kehadiran Para Anggota DPRD Dalam Rapat**

Keharusan untuk hadir dalam rapat menciptakan beberapa masalah bagi para anggota DPRD dan sering memunculkan kritik dari publik dan media. Selain masalah keterlambatan, sejumlah tantangan untuk menjaga tingkat kehadiran yang memadai kadang bisa dikarenakan jadwal rapat diperoleh pada saat-saat terakhir dan rapat yang bertumpang tindih bilamana rapat berakhir tidak tepat waktu. Setiap Tatib DPRD memang mengharuskan anggota DPRD untuk “secara fisik menghadiri rapat-rapat yang harus mereka ikuti”. Sewaktu memasuki rapat, para anggota peserta rapat wajib menandatangani daftar hadir, apabila seorang tidak menghadiri rapat “secara fisik” selama waktu yang ditentukan tanpa ijin dari pimpinan fraksi, anggota tersebut telah melanggar Tatib DPRD. Kemudian, Badan Kehormatan DPRD

berwenang untuk memproses pelanggaran tersebut dan memberikan sanksi kepada anggota tersebut.

Namun Tatib DPRD tidak mencatumkan sanksi apa yang diberikan bagi para anggota yang menandatangani daftar hadir atas nama mereka, tetapi tidak secara fisik menghadiri rapat, yang dapat terlambat, atau yang meninggalkan ruangan sebelum rapat dihentikan sementara. Sanksi bagi anggota yang berulang kali tidak menghadiri rapat tidak dapat dikenakan langsung tetapi harus diproses dahulu oleh Badan Kehormatan. Di sini, keputusan atas sanksi dapat dipengaruhi oleh kepentingan politik. Oleh karena itu, apakah seorang anggota dikenakan sanksi atau tidak karena melanggar Tatib DPRD tetap tidak pasti dan menciptakan kebingungan di antara para anggota dan masyarakat. Banyak juga yang berpendapat bahwa meningkatkan akses publik kepada catatan daftar hadir DPRD dapat menjadi satu cara untuk mempertinggi tingkat kehadiran. Dari berbagai pengalaman, daftar hadir merupakan catatan publik terbukti menjadi alat ampuh untuk mendorong pertanggungjawaban yang lebih besar dari anggota DPRD.

#### **d. Peraturan Tentang Batasan Waktu Bicara Selama Rapat**

Para anggota dewan yang merasa frustrasi terhadap ketentuan-ketentuan yang tidak jelas berkenaan dengan pengaturan waktu bicara pada saat rapat komisi atau sidang paripurna. Mereka mengeluh, sejumlah pembicara seringkali menggunakan waktu panjang yang tidak proporsional untuk menyampaikan pandangan-pandangan mereka, membuat peserta lain tidak mempunyai waktu untuk menyampaikan pendapat dalam rapat. Selain itu, sejumlah anggota rapat cenderung untuk mengulang apa yang sudah mereka bicarakan atau mengutarakan pendapat yang tidak berhubungan dengan isu yang ada pada agenda rapat. Tidak ada pasal yang secara lugas dan eksplisit mengatur berapa lama seorang anggota rapat dapat berbicara atau melakukan interupsi. Jalannya rapat seringkali tergantung sepenuhnya pada ketua. Hal ini dapat membawa kepada situasi di mana waktu yang tersedia untuk rapat tidak digunakan secara efisien.

Tatib juga tidak mengatur secara tertulis waktu kerja khusus untuk kerja komisi, pembahasan Raperda, rapat-rapat fraksi dan sidang-sidang paripurna. Seringkali rapat harus disingkat, tanpa semua anggota mendengarkan aspirasinya, atau tanpa semua pertanyaan dijawab. Jika tidak demikian, rapat-rapat akan berlangsung jauh melebihi waktu yang dijadwalkan, seringkali

bertabrakan jadwal dengan acara-acara lain yang ada di jadwal para anggota dewan, atau berbenturan dengan agenda DPRD yang lain, serta yang dampak yang ditimbulkan dari masalah tersebut adalah masalah pemborosan anggaran. Oleh sebab itu dalam rangka efektivitas dan efisiensi rapat DPRD, harus secara detail, lugas, dan eksplisit diatur dalam Tatib DPRD.

#### **e. Risalah, Catatan Rapat, dan Laporan Singkat**

Risalah biasanya merupakan sebuah keharusan produk lembaga legislatif baik ti tingkat nasional maupun lokal, dalam hal ini DPRD. Dari hasil penelitian menyatakan bahwa, di DPRD Kabupaten Lamongan risalah, catatan rapat, laporan singkat hasil siding, yang rinci dan baik tidak selalu tersedia. Risalah sendiri dalam Tatib DPRD merupakan sebuah catatan menyeluruh dari proses diskusi. Risalah, sejauh ini hanya dilakukan untuk mencatat sidang-sidang paripurna DPRD. Catatan rapat meliputi pokok-pokok pembicaraan dan kesimpulan atau keputusan rapat, sementara laporan singkat hanya memberikan catatan mengenai kesimpulan atau keputusan rapat. Keduanya, baik catatan rapat maupun laporan singkat, harus dipersiapkan setelah tiap rapat pimpinan dan tiap rapat komisi atau alat-alat kelengkapan DPRD selesai dilaksanakan. Sekretaris rapat bertanggungjawab untuk mempersiapkan dokumen-dokumen tersebut dan rancangan tahap awal harus dibagikan para anggota di akhir rapat.

Walaupun demikian, banyak anggota yang menyatakan bahwa mereka tidak menerima rancangan di mana mereka dapat melakukan sedikit koreksi atau klarifikasi dan bahwa catatan final tidak selalu dibagikan atau hanya tersedia bila diminta. Kurang tersedianya rincian rapat dan bahkan seringkali juga catatan rapat dan ringkasan menimbulkan kebingungan mengenai apa yang telah dibicarakan dalam rapat dan apa yang telah disepakati. Masalah-masalah yang sebelumnya sudah dibicarakan dapat dibahas kembali pada rapat berikutnya dan isu-isu yang sebelumnya sudah disepakati dipertanyakan kembali. Oleh karena itu, rapat dianggap tidak efisien oleh para anggota yang frustrasi dan masyarakat. Para anggota dewan juga mengalami kesulitan dalam mendapatkan informasi tentang pembahasan atas berbagai masalah yang berlangsung selama siding-sidang DPRD yang terdahulu.

## **F. Hubungan DPRD dan Masyarakat**

Permasalahan lain dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah masalah keterwakilan politik rakyat lokal. DPRD merupakan lembaga legislatif lokal yang mewakili masyarakat lokal dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat lokal, dari sini idealnya setiap anggota DPRD harus mengetahui aspirasi masyarakat tentu saja dengan jalan kedekatan mereka dengan masyarakat. Namun seringkali para anggota DPRD berusaha dekat dengan masyarakat ketika menjelang Pemilu berlangsung. Tanpa kedekatan yang baik dengan masyarakat, para anggota DPRD sulit mengetahui kebutuhan dan kepentingan mereka sehingga hal ini akan berdampak pada kinerja DPRD.

Mungkin hal tersebut dapat dikatakan sangat ironis, karena pada dasarnya masyarakat hanya mengharapkan kepada para anggota DPRD agar aspirasi-aspirasi mereka disampaikan melalui mekanisme proses perencanaan pembangunan terartikulasi dalam program-program pelayanan dan pembangunan yang sesuai usulan dan kebutuhan rakyatnya, sehingga untuk bisa mengetahui sejauh mana pemikiran rakyat terartikulasi, maka perlu terciptanya satu proses mekanisme yang komunikatif dengan masyarakat sejak awal di dalam pemikiran sampai dengan pelaksanaan, monitoring, pengawasan dan evaluasi.

Memang hubungan yang efektif antara masyarakat dan anggota DPRD masih menghadapi banyak tantangan. Seperti yang terjadi di Kabupaten Lamongan, para politisi seringkali terlihat sebagai orang-orang yang utusan partai yang selalu memperjuangkan kepentingan partai, mereka juga sering terlihat mengutamakan kepentingan diri sendiri dan mereka tidak terjangkau, terpisah dari realita kemiskinan dan kesengsaraan lain yang masih mewarnai kehidupan sehari-hari di masyarakat. Para anggota dewan seringkali merasa bahwa sebagai wakil terpilih yang berbicara dan bertindak atas nama masyarakat, mereka berhak menuntut perlakuan khusus dan kemudian menjauhkan diri dari masyarakat biasa. Keluhan juga seringkali muncul mengenai kurang efektifnya DPRD khususnya dalam proses legislasi.

Terdapat beberapa alasan mengapa hal ini terjadi. Kedua undang-undang yang berkaitan dengan Partai Politik dan Pemilihan Umum mendorong sistem partai yang terpusat sehingga anggota lokal dari partai-partai, termasuk para anggota DPRD, menjadi lebih berpihak kepada partai sebagai sumber legitimasi daripada berpihak pada pemilih dan masyarakat.

Partai politik juga melihat anggotanya sebagai sumber pengumpulan dana untuk pemilihan umum berikut, sehingga kebanyakan anggota DPRD memang secara teratur harus memberikan sebagian gaji mereka kepada partai. Bagi banyak anggota DPRD, para pemilih hanya perlu dimintai pendapat lima tahun sekali, sebagai bagian dari kampanye pemilihan kembali. “Hubungan konstituensi” berarti memelihara kelompok kepentingan tertentu yang mendukung para anggota DPRD untuk dipilih.

Faktor rumit lain yang mempengaruhi efektifitas DPRD serta menciptakan jurang pemisah antara para anggota Dewan dengan masyarakat adalah status DPRD. Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, DPRD adalah sebagai bagian terpadu dari pemerintahan daerah. Akibatnya, mereka bekerja di bawah bimbingan pemerintah pusat, yakni Kementerian Dalam Negeri sehingga harus berjuang untuk menyesuaikan diri dengan aparatur eksekutif. Pejabat pemerintah adalah pejabat karir, tidak seperti anggota DPRD yang merupakan pejabat politik dan dipilih untuk jangka waktu tertentu. DPRD memerlukan persetujuan dari pemerintah (eksekutif) untuk membuat draf Perda, sehingga menyebabkan DPRD sulit untuk secara penuh mewakili konstituen mereka. Bagi kebanyakan DPRD ini merupakan pekerjaan yang sulit dilaksanakan, karena adanya persyaratan yang tidak realistis. Sebagai bagian tak terpisahkan dari pemerintah daerah, kewenangan legislasi DPRD menjadi terbatas.

Berkaitan dengan hubungan anggota dewan dengan konstituennya, pada umumnya para anggota dewan menggunakan dua instrument untuk membangun relasi yang baik dengan masyarakat. *Pertama*, melalui kegiatan reses DPRD. Momen ini yang digunakan oleh anggota DPRD untuk membangun hubungan yang baik dengan masyarakat. Dalam pola relasi melalui mekanisme reses, setiap anggota dewan berkunjung ke daerah pemilihannya untuk menyerap aspirasi konstituennya. Setelah itu mereka kemudian melaporkan temuannya ke masing-masing komisi di mana mereka bergabung. Komisi kemudian memberikan laporan dan temuannya ke pimpinan dewan dalam rapat paripurna. Namun instrument ini tidak berjalan dengan baik, di samping minimnya kegiatan reses, para anggota dewan juga belum mampu memaksimalkan kegiatan reses untuk berdekatan dengan masyarakat.

*Kedua*, melalui mekanisme partai di mana setiap partai memiliki aturan tersendiri dalam membina hubungan dengan konstituennya. Cara lain

yang digunakan para anggota dewan untuk membangun hubungan baik dengan konstituennya adalah melalui fasilitas yang telah disediakan oleh partai politik. Pada umumnya masing-masing partai memiliki cara yang berbeda-beda dalam hal ini, yang paling populer adalah mengadakan kegiatan langsung dengan melibatkan masyarakat. Di sinilah para anggota dewan memanfaatkan momentum tersebut untuk berdekatan dengan masyarakat.

Namun dengan pendewasaan demokrasi dan pengalaman otonomi daerah, anggota DPRD yang progresif dan berpikiran reformis semakin sadar bahwa kebutuhan untuk mendengarkan masyarakat tidak hanya terjadi selama kampanye saja tetapi dalam praktek sehari-hari. Banyak anggota baru DPRD semakin tanggap dan inovatif serta memahami permasalahan yang muncul akibat ketidakpercayaan rakyat pada para politisi. DPRD telah melakukan reformasi di beberapa bidang yang memungkinkan partisipasi masyarakat warga serta meningkatkan transparansi.

Di masa mendatang harus ada komitmen para anggota DPRD untuk meningkatkan akuntabilitas dan partisipasi masyarakat, jika menginginkan adanya relasi yang baik dan erat dengan masyarakat. Karena itu, dukungan kepada para pemimpin yang memiliki pemikiran demikian sangat penting. Namun, pelembagaan partisipasi masyarakat dan akuntabilitas tetap penting untuk membantu kemauan baik para pemimpin. Kemampuan masyarakat dalam memberikan masukan, melobi dan memberikan kontribusi melalui konsultasi publik perlu ditingkatkan, karena tidak semua warga di daerah mengerti akan hak dan kewajiban mereka yang berkaitan dengan pemerintah.

### **Daftar Pustaka**

- Agus Salim (ed.), *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*, Yogyakarta, Tiara Wacana, 2001.
- Anhar Gonggong (ed), *Pasang Surut Otonomi Daerah; Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Jakarta: Yayasan Tifa, 2005.
- Arbi Sanit, *Perwakilan Politik Di Indonesia*, Jakarta: CV. Rajawali, 1985.
- B.N. Marbun, *Otonomi Daerah 1945-2005 Proses dan Realita; Perkembangan Otda, Sejak Zaman Kolonial Sampai Saat Ini*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005.
- Burhan Bungin, *Sosiologi Komunikasi*, Jakarta Kencana, 2007.
- Dedy Mulyana, *Metologi Penelitian Kualitatif:Paradigma Baru Ilmu Komunikasi & Ilmu Sosial Lainnya*, Bandung: Rosdakarya, 2002.
- H.A.W. Wijaya, *Titik Berat Otonomi Pada Daerah Tingkat II*, Cet. V, Jakarta: Raja Grafindo, 2003.
- Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Gransindo, 2005.
- Jimly Asshiddiqie, *Menuju Struktur Parlemen Dua Kamar*, yang disampaikan dalam Seminar Nasional tentang Bikameralisme yang diselenggarakan oleh Forum Rektor Indonesia, di Medan, 12 Juni 2001. Dalam *Kapita Selekta Teori Hukum; Kumpulan Tulisan Tersebar Jimly Asshiddiqie*, Jakarta: FH UI, 2000.
- Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah; Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta: UI Press, 1996.
- Jusuf Soewadji, *Metode Penelitian Sosial*, Jakarta: Jurusan Sosiologi FISIP UNAS, 2003.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, Pusat Bahasa, Edisi ke 4, Departemen Pendidikan Nasional, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 2007.

- Lexy Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Cet. 13, Bandung, PT. Remaja Rosdakarya, 2000.
- Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cet. XXI, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2000.
- Noeng Muhajir, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, edisi IV, Jogjakarta, Penerbit Rake Sarasin, 2000.
- Ronny Kountur, *Metode Penelitian untuk Penelitian Skripsi dan Tesis*, edisi Revisi, Jakarta: PPM, 2007.
- S. Pamudji, “Peningkatan Kedudukan dan Fungsi DPRD Dalam Sistem Pemerintahan Daerah”, dalam Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong (ed.), *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1993.
- S.H. Sarundajang, *Babak Baru Sistem Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2004.
- Sturgis, Alice. *The Standard Code of Parliamentary Procedure*, Fourth Edition, New York: The American Institute of Parliamentarians, 2001.

