



PROSIDING SEMINAR NASIONAL

**OTONOMI DAERAH DALAM PERSPEKTIF
PENDIDIKAN KARAKTER BANGSA**

KERJASAMA APKASI DENGAN UNSIL

Tarikmalaya, 13 Maret 2012



ASOSIASI PEMERINTAH KABUPATEN
SELURUH INDONESIA



UNIVERSITAS SUKAWATI
TARİKMALAYA

PENERBIT
FISIP UNSIL - PRESS
FREEM

MELIRIK KINERJA DPRD DALAM FIGURA OTONOMI DAERAH

Taufik Nurohman¹

Abstrak

Otonomi daerah memberikan kewenangan kepada daerah baik itu pemerintah daerah dan DPRD untuk lebih banyak mengambil keputusan yang kreatif sesuai dengan kondisi di daerah. Otonomi daerah menuntut pemerintah daerah dan DPRD untuk lebih baik dalam bekerja melayani masyarakat di daerah. Untuk mengetahui bagaimana kinerja DPRD dapat dilihat dari responsivitas, reliabilitas, akuntabilitas dan pelaksanaan fungsi-fungsi DPRD.

Dengan melihat indikator responsivitas, reliabilitas, akuntabilitas dan pelaksanaan fungsi-fungsi DPRD terlihat bahwa DPRD di berbagai daerah belum memperlihatkan kinerja yang baik. Padahal ketika para anggota DPRD menunjukkan kinerja yang baik dan masyarakat cukup puas atas kinerjanya maka tidak menutup kemungkinan pada pemilu periode yang akan datang mereka akan dipilih kembali tetapi jika keadaannya menggambarkan kebalikannya maka sangat dimungkinkan para anggota dewan ini akan ditinggalkan dan tidak akan dipilih kembali oleh para pemilihnya pada pemilu periode yang akan datang.

Kata Kunci : Otonomi daerah dan kinerja DPRD

Pendahuluan

Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis dari sebuah negara kesatuan, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, kabupaten dan kota yang mempunyai hak dan kewajiban untuk menyelenggarakan rumah tangga pemerintahan daerahnya sendiri sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku sesuai dengan asas desentralisasi dan tugas pembantuan.

Di era pasca reformasi ini dasar hukum yang mengatur hal tersebut adalah Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang

¹ Dosen Program Studi Ilmu Politik FISIP Universitas Siliwangi Tasikmalaya

Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Banyak harapan yang dapat dimungkinkan dari implementasi peraturan perundangan itu khususnya dalam penerapan otonomi daerah. Melalui otonomi daerah diharapkan daerah akan lebih mandiri dalam menentukan sendiri kegiatannya dan pemerintah mampu memainkan peranannya dalam membuka peluang memajukan daerah dengan melakukan identifikasi potensi sumber-sumber pendapatan serta mampu menetapkan anggaran belanja daerah secara efektif dan efisien termasuk dalam hal kemampuan perangkat daerah dalam meningkatkan kinerja serta mempertanggungjawabkan kepada pemerintah yang tingkatannya lebih atas maupun kepada masyarakat.

Selain itu, otonomi daerah memunculkan kesempatan identitas lokal yang ada di masyarakat. Berkurangnya wewenang dan kendali pemerintah pusat mendapatkan respon tinggi dari pemerintah dalam menghadapi masalah yang berada di daerahnya sendiri. Namun seiring dengan itu pula dalam menghadapi hal tersebut kita dihadapi berbagai masalah, tantangan dan kendala yang tidak mudah dapat diselesaikan.

Pemberlakuan sistem otonomi daerah merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen Kedua tahun 2000. UUD 1945 pasca amandemen itu mencantumkan permasalahan daerah dalam BAB VI yaitu pasal 18, pasal 18A, dan pasal 18B. sistem otonomi daerah sendiri tertulis secara umum dalam pasal 18 untuk diatur lebih lanjut oleh undang-undang.

Pasal 18 ayat (2) menyebutkan "*Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur sendiri urusan pemerintahan*

menurut asas otonomi dan tugas pembantuan". Selanjutnya, pada ayat (5) tertulis "pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintah pusat". Dan ayat (6) pasal yang sama menyatakan "Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan".

Secara khusus, pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang tersebut memberikan definisi otonomi daerah sebagai berikut:

Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan-perundangan.

Undang-Undang Tahun 2004 juga mendefinisikan daerah otonom sebagai berikut:

Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam sistem otonomi daerah dikenal istilah desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, sedangkan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Sementara itu, tugas pembantuan merupakan penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah

provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Sebagai konsekuensi logis pemberlakuan sistem otonomi daerah, dibentuk pula perangkat peraturan perundangan yang mengatur mengenai perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, yaitu Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004.

Selain itu pula, amanat UUD 1945 yang menyebutkan bahwa "*gubernur, bupati dan wallikota masing-masing sebagai kepala daerah pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*" direalisasikan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Kinerja DPRD di Era Otonomi Daerah

Implementasi otonomi daerah beserta akibatnya memang sangat perlu untuk dicermati. Tidak hanya memindahkan potensi korupsi dari pusat ke daerah, otonomi daerah dengan sistem pemilihan kepala daerah langsung juga memunculkan raja-raja kecil di daerah yang mempersubur korupsi, kolusi dan nepotisme. Disamping itu, dengan adanya otonomi daerah, arogansi DPRD semakin tidak terkendali karena mereka merupakan representasi elit lokal yang berpengaruh. Karena perannannya tersebut, ditengah suasana demokrasi yang masih rapuh di tingkat lokal, DPRD menjadi kekuatan politik baru yang sangat rentan terhadap korupsi.

Pada saat berlakunya UU No. 22 tahun 1999 lembaga legislatif terkesan sangat arogan di pihak lain lembaga eksekutif tidak berkutik bila berhadapan dengan legislatif. Fenomena ini terjadi karena UU No. 22 tahun 1999 memberikan keleluasaan kewenangan yang sangat besar kepada DPRD dan DPRD pada saat itu seolah-olah dapat dengan

mudah menjatuhkan seorang kepala daerah tanpa alasan politik yang masuk akal. Kondisi demikian mengakibatkan banyak anggota DPRD yang terlibat kasus suap dan akhirnya terkena kasus hukum. Keberhasilan DPRD dalam mengakomodasi kepentingan rakyat dalam bentuk regulasi masih jauh dari harapan masyarakat, hal ini disebabkan banyak anggota DPRD yang lebih mementingkan kepentingan pribadi dan kepentingan partai daripada kepentingan rakyat secara umum.

Porsi kekuasaan yang lebih besar diberikan kepada DPRD khususnya pada periode 1999-2004 pada kenyataannya tidak digunakan untuk memperjuangkan kepentingan rakyat melainkan untuk kepentingan partai dan dirinya sendiri. Pada periode itu terdapat kecenderungan adanya pola "*legislative heavy*" di dalam hubungan relasi antara kepala daerah dengan DPRD. DPRD yang diberikan kekuasaan dan otoritas lebih besar memiliki *bargaining position* yang lebih kuat ketika berhubungan dengan kepala daerah.

Namun di era UU No. 32 tahun 2004 terjadi kecenderungan yang sebaliknya yakni kecenderungan "*eksecutive heavy*". Hal ini terlihat dari berkurangnya otoritas yang dimiliki oleh DPRD, termasuk dalam hal fungsi kontrol terhadap pemerintah daerah, terlebih kepala daerah merupakan hasil dari pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung. Pemilihan kepala daerah secara langsung mengembalikan otoritas kepada masyarakat daerah. Sistem representasi yang dibangun melalui pemilihan kepala daerah secara langsung lebih member ruang otoritas yang lebih besar kepada masyarakat daripada sistem representasi yang mendelegasikan otoritas memilih kepala daerah kepada DPRD.

Walaupun sisten representasi sudah berubah tetapi hal itu belum memperbaiki hubungan relasi antara rakyat dengan DPRD. Di

era UU No. 32 tahun 2004 seharusnya anggota DPRD memperbaiki hubungan relasi dengan rakyat pemilihnya sebagai konstituennya. Sebagai wakil rakyat yang dipilih secara demokratis, sepantasnya jika anggota DPRD lebih memperjuangkan kepentingan rakyatnya daripada kepentingan partai dan dirinya. Setidaknya memperjuangkan aspirasi politik dengan melakukan komunikasi politik dengan rakyat yang memilihnya. Atau paling tidak, anggota DPRD memperjuangkan aspirasi masyarakat seperti yang selalu mereka janjikan pada saat kampanye. Oleh karena itu DPRD seharusnya mampu memelihara komunikasi dengan rakyat dan mentransformasikan berbagai aspirasi masyarakat ke dalam berbagai kebijakan.

Namun pada kenyataannya, tidak sedikit anggota DPRD belum menjalankan berbagai fungsinya secara maksimal, terutama dalam menjalin komunikasi politik dengan rakyat sebagai konstituennya. Banyak anggota DPRD cenderung berorientasi kepada kepentingan ekonomi politiknya. Selain itu, mereka mengabaikan komunikasi politiknya dengan rakyat, sehingga aspirasi konstituennya terabaikan. Akibat tidak terbangunnya komunikasi politik dapat menyebabkan sikap apatisme masyarakat terhadap kinerja DPRD. Tidak itu saja, akibat tidak responsifnya DPRD terhadap aspirasi masyarakat dapat menumbuhkan sikap ketidakpercayaan masyarakat terhadap DPRD dengan terjadinya berbagai protes, unjuk rasa ataupun demonstrasi.

Menurut Manin, Przeworski, stokes dalam Irtanto (2008:80), untuk melihat kemampuan (kinerja) anggota dewan dalam menyikapi aspirasi masyarakat dapat dilihat dari tiga indikator yaitu responsivitas, reliabilitas dan akuntabilitas. Responsivitas berkaitan dengan kemampuan anggota legislatif dalam mentransformasikan berbagai aspirasi masyarakat dalam kebijakan publik. Seorang

anggota legislatif disebut responsif apabila mereka mengadopsi berbagai kebijakan yang telah disignalkan masyarakat sebagai isyarat preferensi mereka seperti opini publik, hasil polling, berbagai bentuk perilaku politik langsung seperti demonstrasi, unjuk rasa, menulis surat pembaca dalam suatu surat kabar, dan sebagainya. Reliabilitas berkaitan dengan kemampuan anggota legislatif dalam mentransformasikan berbagai isu dan program yang mereka tawarkan pada saat kampanye ke dalam suatu kebijakan publik. Anggota dewan dikatakan kinerjanya baik apabila mereka mampu memenuhi setidaknya dua kriteria yaitu sebagai berikut : (1) Kebijakan-kebijakan yang dibuat atau diperjuangkan sesuai dengan platform politik (isu dan program) yang mereka tawarkan pada saat kampanye pemilu; (2) Upaya pencapaian platform politik ini semata-mata dimaksudkan untuk mencapai kesepakatan sesuatu yang terbaik bagi konstituennya.

Akuntabilitas berkaitan dengan kemampuan anggota dewan dalam bertindak sesuai dengan aspirasi masyarakat dan kepentingan untuk terpilih kembali pada pemilu berikutnya. Anggota dewan dikatakan akuntabel apabila para pemilih dapat melihat bahwa para politisi tersebut melakukan tindakan sesuai dengan kepentingan mereka dan menyetujui tindakan pemerintah secara wajar. Sehingga para politisi tersebut akan terpilih kembali pada pemilu berikutnya. Akuntabilitas terjadi jika para pemilih akan tetap mempertahankan atau memilih anggota dewan jika para anggota dewan tersebut berbuat untuk kepentingan terbaik mereka. Selain itu, akuntabilitas terjadi jika para anggota dewan memilih kebijakan yang dibutuhkan agar mereka terpilih kembali.

Menurut Laode Ida (2002:40), pada dasarnya esistensi DPRD dalam arti kinerja dapat diukur dengan dua kriteria utama, yaitu (1)

secara kuantitatif mampu menghasilkan peraturan daerah dan memvalidasi peraturan daerah yang berorientasi kerakyatan berbasis lokal, (2) mengakomodasi aspirasi rakyat serta mengembangkan iklim transparansi dalam proses-proses pengambilan atau operasionalisasi kebijakan publik. Akuntabilitas terjadi jika para pemilih menilai bahwa anggota dewan telah melakukan apa yang seharusnya mereka lakukan.

Untuk mengukur ketiga indikator diatas dapat dilihat dari aktivitas anggota dewan dalam menjalankan fungsi-fungsinya. Secara umum fungsi legislatif terdiri dari fungsi perwakilan (*representative functions*), fungsi pengawasan (*control functions*), fungsi legislasi atau pembuatan peraturan (*legislative or law-making functions*) dan fungsi rekrutmen (*recruitment or electoral colleges functions*). Fungsi representasi adalah fungsi badan perwakilan yang berhadapan dengan keanekaragaman demografis (seks, umur, tempat tinggal), sosiologis (pengelompokan sosial dan stratifikasi sosial), ekonomi (jenis pekerjaan dan pemilikan atau kekayaan), kultural (adat, kepercayaan, agama, orientasi sosial dan kesenian), maupun politik di dalam masyarakat.

Menurut Prihatmoko (2000:4) fungsi pembuatan keputusan merupakan fungsi badan perwakilan rakyat saat dihadapkan pada berbagai masalah (khususnya masalah-masalah pembangunan dan konflik kepentingan) demi terwujudnya kesejahteraan bersama atau tujuan bersama yang disepakati. Pelaksanaan fungsi ini dapat dilihat dari kemampuan lembaga mengatasi perkembangan masa depan, mengidentifikasi problem-problem utama, dan merumuskan preskripsi untuk mengatasinya serta kemampuannya menjadi mediasi penyelesaian berbagai konflik secara damai. Aktualisasi fungsi-fungsi tersebut dipengaruhi oleh banyak faktor yang saling berkait satu

sama lain. Faktor-faktor tersebut mencakup mulai dari budaya politik dan harapan masyarakat. Konsepsi mengenai kekuasaan pemerintah, struktur hukum tata negara dan tata pemerintahan (untuk analisis badan perwakilan di daerah khususnya undang-undang yang mengatur desentralisasi), tata tertib dan pola syarat penggunaan hak-hak (khususnya hak penyelidikan), struktur dan sistem kepartaian, sifat kompetisi pemilihan umum, patronase politik, pengorganisasian kepentingan dan pengelompokan sosial, kematangan psikologis dan karakteristik individual lain para wakil rakyat serta faktor-faktor situasional.

Menurut James Lee (1975:156), faktor-faktor yang mempengaruhi proses legislatif yaitu, *pertama*, stimuli eksternal, yang mencakup afiliasi partai politik, kepentingan pemilih, input-input eksekutif dan aktivitas kelompok penekan. *Kedua*, setting psikologis yaitu predisposisi-predisposisi personal, sikap-sikap dan peran-peran yang dijalankan legislator secara individual, termasuk didalamnya hal-hal seperti preferensi ideology, sikap terhadap pemilih dan partai, orientasi terhadap aktivitas kelompok-kelompok kepentingan, tipe kepribadian dan pola-pola perilaku serta harapan-harapan yang berkaitan dengan berbagai tingkatan hirarki legislatif. *Ketiga*, komunikasi intra konstitusional, baik bersifat formal maupun informal.

Kedudukan seorang anggota DPRD dipengaruhi oleh pemilih, organisasi politik yang mendukungnya, eksekutif serta dirinya sendiri. Berdasarkan kondisi ini terdapat empat kemungkinan orientasi anggota DPRD. *Pertama*, orientasi kepada nilai kepentingan anggota DPRD itu sendiri, yang cenderung melahirkan tipe perwakilan wali (*trutee*). *Kedua*, orientasi gabungan antara bentuk wali dan utusan yang disebut tipe *politico*. Orientasi dari sikap dan tingkah

laku anggota DPRD disesuaikan dengan isu atau masalah yang dihadapi atau diperdebatkan. Sekiranya isu tersebut langsung menyangkut pihak-pihak yang diwakili maka wakil bertindak selaku utusan. *Ketiga*, orientasi kepada organisasi politik yang mencalonkannya. *Keempat*, orientasi kepada pemerintah (Arbi Sanit, 1985:35).

Kinerja merupakan kondisi yang harus diketahui dan diinformasikan kepada pihak-pihak tertentu untuk mengetahui tingkat pencapaian hasil suatu instansi dihubungkan dengan visi yang diemban suatu organisasi serta mengetahui dampak positif dan negatif suatu kebijakan operasional yang diambil. Kinerja dapat juga diartikan sebagai prestasi yang dapat dicapai organisasi dalam suatu periode tertentu. Prestasi organisasi merupakan tampilan wajah organisasi dalam menjalankan kegiatannya. Dengan kinerja, organisasi dapat mengetahui sampai peringkat keberapa prestasi keberhasilan atau bahkan mungkin kegagalannya dalam menjalankan amanah yang diterimanya. Kinerja merupakan gambaran mengenai sejauh mana keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi instansi.

Dalam sistem politik yang demokratis, jika dilakukan secara bebas dan fair, jika partisipasi masyarakat begitu luas, pemerintah akan melakukan tindakan sesuai dengan kepentingan masyarakat. Partisipasi dalam kehidupan politik dapat mendukung perwujudan sistem politik yang demokratis. Jika partisipasi diartikan sebagai keikutsertaan dalam proses yang terjadi dalam sistem politik. Maka salah satu bentuk dari partisipasi politik tersebut adalah menyalurkan aspirasi kepada badan perwakilan untuk diteruskan menjadi kebijakan publik.

Untuk melihat bagaimana sebuah negara menjalankan demokrasi perwakilan yang partisipatif dapat dilihat dari bagaimana kinerja para wakil rakyatnya dalam melihat dan menindaklanjuti aspirasi-aspirasi masyarakat yang ada untuk diteruskan kedalam suatu tindakan politik ataupun kebijakan publik.

Untuk melihat Kinerja DPRD dalam menyikapi aspirasi masyarakat dapat dilihat dari tiga indikator yaitu responsivitas, reliabilitas dan akuntabilitas. Responsivitas berkaitan dengan kemampuan anggota legislatif dalam mentransformasikan berbagai aspirasi masyarakat dalam kebijakan publik. Seorang anggota legislatif disebut responsif apabila mereka mengadopsi berbagai kebijakan yang telah disignalkan masyarakat sebagai isyarat preferensi mereka seperti opini publik, hasil polling, berbagai bentuk perilaku politik langsung seperti demonstrasi, unjuk rasa, menulis surat pembaca dalam suatu surat kabar, dan semacamnya. Reliabilitas berkaitan dengan kemampuan anggota legislatif dalam mentransformasikan berbagai isu dan program yang mereka tawarkan pada saat kampanye ke dalam suatu kebijakan publik. Anggota dewan dikatakan kinerjanya baik apabila mereka mampu memenuhi setidaknya dua kriteria yaitu sebagai berikut : (1) Kebijakan-kebijakan yang dibuat atau diperjuangkan sesuai dengan platform politik (isu dan program) yang mereka tawarkan pada saat kampanye pemilu; (2) Upaya pencapaian platform politik ini semata-mata dimaksudkan untuk mencapai kesepakatan sesuatu yang terbaik bagi konstituennya.

Akuntabilitas berkaitan dengan kemampuan DPRD dalam bertindak sesuai dengan aspirasi masyarakat dan kepentingan untuk terpilih kembali pada pemilu berikutnya. Anggota dewan dikatakan akuntabel apabila para pemilih dapat melihat bahwa para politisi

tersebut melakukan tindakan sesuai dengan kepentingan mereka dan menyetujui tindakan pemerintah secara wajar. Sehingga para politisi tersebut akan terpilih kembali pada pemilu berikutnya. Akuntabilitas terjadi jika para pemilih akan tetap mempertahankan atau memilih anggota dewan jika para anggota dewan tersebut berbuat untuk kepentingan terbaik mereka. Selain itu, akuntabilitas terjadi jika para anggota dewan memilih kebijakan yang dibutuhkan agar mereka terpilih kembali.

Dalam menjelaskan kinerja DPRD juga dapat dilihat dari variabel Responsivitas. Variabel responsivitas tersebut berkaitan dengan kemampuan anggota legislatif dalam mentransformasikan berbagai aspirasi masyarakat ke dalam kebijakan publik. Anggota legislatif dapat dikatakan responsif apabila mereka mengadopsi berbagai kebijakan yang telah disignalkan masyarakat sebagai isyarat preferensi mereka seperti opini publik, hasil polling, demonstrasi atau unjuk rasa. Artinya kebijakan yang dibuat oleh para anggota legislatif merupakan respon dari tuntutan atau aspirasi yang disuarakan oleh masyarakat.

Dari berbagai penelitian banyak diungkapkan bahwa DPRD di banyak daerah belum memiliki kemampuan yang baik dalam mentransformasikan aspirasi, tuntutan dan keinginan masyarakat ke dalam berbagai kebijakan publik (perda). DPRD kurang produktif dalam menyalurkan berbagai tuntutan dan aspirasi dari masyarakat. Selain itu banyak kalangan yang berpendapat bahwa DPRD di banyak daerah belum memiliki kemampuan yang baik dalam mentransformasikan aspirasi, tuntutan dan keinginan masyarakat ke dalam berbagai kebijakan publik. contohnya saja di berbagai daerah yang komposisi anggota DPRD-nya berasal dari kalangan religius, artinya pada saat pemilihan masyarakat pemilih banyak yang memilih

tokoh-tokoh religius tersebut dengan harapan mereka akan mentransformasikan nilai-nilai religiusnya pada produk kebijakan. Namun sampai saat ini tidak banyak produk kebijakan yang dihasilkan yang sesuai dengan nilai-nilai religiusitas tersebut. Alih-alih memikirkan bagaimana menghasilkan produk kebijakan yang sarat dengan nilai-nilai religius tetapi banyak anggota DPRD di berbagai daerah yang tersangkut kasus korupsi.

Realita politik menggambarkan betapa mahalnya biaya untuk menjadi anggota dewan sehingga begitu terpilih mereka lebih sibuk mencari uang untuk mengembalikan biaya pada saat kampanye daripada memikirkan bagaimana mentransformasikan aspirasi masyarakat yang mereka tampung dan program-program yang mereka janjikan pada saat kampanye.

Suatu kebijakan publik harus sesuai dengan kehendak masyarakat, oleh karena itu untuk mengetahui kehendak masyarakat diperlukan seperangkat proses yang harus dilalui, apakah itu melalui *hearing*, dialog, penggalan informasi kepada masyarakat secara mendalam tidak hanya membayangkan apa yang menjadi kebutuhan masyarakat. Namun, para anggota dewan jarang sekali melakukan proses itu. Sehingga jangankan mentransformasikan aspirasi atau keinginan masyarakat ke dalam sebuah kebijakan bahkan dapat diperkirakan bahwa sedikit sekali anggota dewan yang tidak memahami apa yang menjadi keinginan masyarakat. Mereka setelah jadi anggota dewan lebih mengutamakan kepentingan pribadi daripada mengurus kepentingan rakyat. Mereka jarang sekali turun ke bawah untuk mendengarkan aspirasi masyarakat sehingga mereka tidak tahu kondisi dan keinginan masyarakat yang sebenarnya namun lebih mengutamakan kepentingan pribadinya.

Anggota DPRD dipilih oleh masyarakat dengan harapan akan mewakili mereka untuk memperjuangkan aspirasinya. Konsekuensi logis dari hal ini adalah anggota dewan harus responsif terhadap keinginan masyarakat dalam mentransformasikan keinginan masyarakat tersebut kedalam sebuah kebijakan publik.

Kenyataan yang tidak kalah mengawatirkan menunjukkan bahwa anggota DPRD cenderung kurang responsif terhadap berbagai aspirasi masyarakat dapat disebabkan oleh beberapa faktor diantaranya kondisi internal DPRD sendiri yang sumber daya manusianya masih rendah. Hal ini dilihat dari latar belakang pendidikan banyak anggota DPRD berlatar pendidikan dibawah sarjana. Padahal untuk mentransformasikan berbagai aspirasi masyarakat harus dilakukan dengan tingkat intelektualitas yang tinggi dengan logika berpikir yang tepat. Selain itu, aspirasi yang murni datangnya dari rakyat kurang mendapat penghargaan dan perhatian. Banyak kebijakan yang tidak berpihak pada kepentingan rakyat dan kurang tepat sasaran. Mereka dalam pembuatan kebijakan hanya cenderung memperhatikan kepentingan pribadinya, golongan dan partainya atau cenderung memihak pada apa yang dikehendaki oleh eksekutif.

Kondisi rendahnya tingkat responsivitas DPRD di berbagai daerah yang cenderung masih rendah ini dapat dilihat dari frekuensi kunjungan kerja kepada masyarakat yang memilihnya. Anggota DPRD jarang sekali mengadakan kunjungan kerja yang secara langsung menemui masyarakat yang memilihnya, anggota DPRD lebih suka mengadakan kunjungan kerja ke daerah lain yang jauh dengan alasan untuk studi banding. Padahal untuk mengetahui keinginan masyarakat seharusnya anggota DPRD harus banyak melihat masyarakatnya sendiri bukan masyarakat di tempat atau di daerah lain.

Tingkat responsivitas DPRD juga dapat dilihat dari indikator apakah mereka sudah menepati janji-janji politiknya pada saat kampanye pemilihan umum. Banyak sekali janji-janji anggota DPRD yang dijanjikan pada saat kampanye pemilihan umum sampai saat ini belum direalisasikan atau ditepati seperti janji tentang perbaikan kualitas pendidikan, pendidikan murah, perbaikan pelayanan kesehatan dan lain-lain.

Tingkat reliabilitas anggota DPRD dapat dilihat dari kemampuan anggota DPRD dalam mentransformasikan isu-isu yang ditawarkan baik oleh partai politiknya maupun anggota DPRD itu sendiri kedalam kebijakan publik. Semakin tinggi tingkat kemampuan anggota DPRD mentransformasikan isu-isu yang ditawarkan pada saat kampanye pemilihan umum kedalam kebijakan publik maka semakin tinggi tingkat realibilitas dari anggota DPRD tersebut. Sebaliknya, semakin rendah tingkat kemampuan anggota DPRD mentransformasikan isu-isu yang ditawarkan pada saat kampanye pemilihan umum kedalam kebijakan publik maka semakin rendah pula tingkat realibilitas dari anggota DPRD tersebut. Di berbagai daerah banyak sekali isu-isu yang ditawarkan pada saat kampanye pemilihan umum oleh para calon anggota DPRD yang sampai saat ini belum direalisasikan.

Selain itu, kinerja DPRD berdasarkan indikator reliabilitas dapat dilihat dari kesesuaian dalam upaya untuk mencapai platform politik yang dibuat dalam kebijakan publik. Apakah platform yang dibuat dalam kebijakan publik tersebut sudah sesuai dengan keinginan para pemilihnya atau tidak. Banyak kalangan yang berpendapat bahwa platform yang dibuat dalam kebijakan publik banyak sekali yang tidak sesuai dengan keinginan para konstituennya. Kebijakan yang dibuat oleh DPRD bersama Pemerintah Daerah

disusun atas kemauan para anggota DPRD dan Pemerintah Daerah tanpa memperdulikan apa yang diinginkan oleh masyarakat buktinya jarang sekali ada sosialisasi tentang pembuatan kebijakan kepada masyarakat luas. Jika ada sosialisasi yang diundang hanya dari elemen-elemen partai politik.

Dalam indikator reliabilitas juga melihat bagaimana kinerja DPRD dilihat dari apakah kebijakan yang telah diperjuangkan itu sesuai dengan isu-isu atau program yang ditawarkan pada saat kampanye pemilu. Kinerja DPRD di berbagai daerah dapat dikatakan masih rendah karena sebagian besar kebijakan yang diperjuangkan oleh para anggota DPRD tidak didasarkan pada isu-isu atau program yang ditawarkan pada saat kampanye. Namun lebih mengakomodir apa yang menjadi keinginan dari pemerintah daerah. Intinya untuk melihat kebijakan yang diperjuangkan oleh para anggota dewan itu dilihat dari siapa dan pihak mana yang akan membawa keuntungan bagi mereka dan siapa yang mereka hadapi.

Akuntabilitas berkaitan dengan kemampuan anggota dewan dalam bertindak sesuai dengan aspirasi masyarakat dan kepentingan untuk terpilih kembali pada pemilu berikutnya. Anggota dewan dikatakan akuntabel apabila para pemilih dapat melihat bahwa para politisi tersebut melakukan tindakan sesuai dengan kepentingan mereka dan menyetujui tindakan pemerintah secara wajar. Sehingga para politisi tersebut akan terpilih kembali pada pemilu berikutnya. Akuntabilitas terjadi jika para pemilih akan tetap mempertahankan atau memilih anggota dewan jika para anggota dewan tersebut berbuat untuk kepentingan terbaik mereka. Selain itu, akuntabilitas terjadi jika para anggota dewan memilih kebijakan yang dibutuhkan agar mereka terpilih kembali.

Tingkat kepuasan masyarakat terhadap kinerja DPRD merupakan salah satu indikator untuk melihat bagaimana akuntabilitas anggota DPRD. Semakin tinggi tingkat masyarakat atas kinerja anggota DPRD berarti anggota DPRD tersebut semakin akuntabel. Sebaliknya, jika semakin rendah tingkat kepuasan masyarakat terhadap kinerja anggota DPRD maka anggota DPRD tersebut semakin tidak akuntabel.

Di berbagai daerah masyarakat belum merasa cukup puas dengan apa yang sudah dikerjakan dan apa yang sudah dikeluarkan sebagai kebijakan publik, dengan alasan masih banyak janji-janji yang ditawarkan pada saat kampanye yang belum ditepati oleh DPRD selain itu masih banyak tuntutan dari masyarakat yang sampai saat ini belum diperjuangkan oleh para anggota dewan. Misalnya tentang pendidikan murah, persaingan usaha yang sehat dan lain-lain. Hal-hal diatas disebabkan oleh kemampuan menyerap aspirasi masih rendah, skill manajemen program yang rendah, dan mereka lebih mengutamakan kepentingan sendiri atau partai politiknya. Banyak kalangan yang menyatakan bahwa ada beberapa anggota dewan yang lebih sibuk dalam acara-acara partai politiknya daripada sibuk di kantornya sebagai anggota dewan.

Kinerja anggota dewan jika dilihat dari indikator akuntabilitas juga terlihat ketika memperhatikan sikap dan perilaku para anggota DPRD dimata masyarakat. masyarakat menunjukkan sikap ketidaksukaan terhadap sikap dan perilaku yang ditunjukkan oleh anggota dewan. Terutama pada sikap anggota dewan dalam membuat perda. Sikap yang mereka tunjukan seolah-olah mereka yang memutuskan semua hal jadi ketika ada pihak yang ingin diuntungkan atau tidak ingin dirugikan oleh kebijakan yang diambil maka pihak tersebut haru melakukan pendekatan dan tawar-

menawar pada anggota DPRD. Tentu saja hal ini dapat dipandang tidak adil dimana ketika masyarakat yang hubungannya tidak dekat dengan para anggota dewan kepentingannya tidak dapat dipenuhi. Inilah yang menyebabkan kebijakan publik yang dibuat tidak pro-rakyat atau tidak berpihak pada kepentingan rakyat. Selain itu, ada sikap dan perilaku anggota dewan yang tidak mencerminkan sebagai wakil rakyat. Misalnya saja ketika banyak anggota DPRD yang terjerat kasus korupsi. Hal ini sangat mencederai kepercayaan yang telah diberikan oleh rakyat kepada anggota dewan sebagai yang mewakilinya. Seharusnya para anggota dewan menunjukkan sikap-sikap yang terhormat agar tingkat kepercayaan dari masyarakat dapat meningkat bukan sebaliknya.

Selain itu, akuntabilitas DPRD dapat dilihat dari indikator sejauhmana transparansi dalam setiap proses pengambilan keputusan. Tingkat transparansi dalam setiap proses pengambilan keputusan di berbagai daerah masih rendah. Hal ini terbukti banyak masyarakat yang tidak tahu kebijakan atau keputusan apa saja yang telah dikeluarkan oleh DPRD. Masyarakat berpendapat bahwa DPRD jarang sekali mensosialisasikan kebijakan publik dan produk-produk yang dihasilkannya apalagi proses pembuatannya. Mereka menganggap anggota dewan transparan hanya kalau ada desakan yang kuat dari masyarakat, adanya demonstrasi misalnya. Padahal sosialisasi kepada masyarakat luas sangat penting artinya mulai dari tahap awal dalam pengambilan keputusan sampai pada proses akhir dari pembuatan kebijakan tersebut atau setelah menjadi suatu produk hukum.

Sikap dan perilaku anggota DPRD ini sangat perlu untuk dinilai oleh masyarakat khususnya terkait dengan kelayakan mereka untuk dipilih kembali pada pemilu periode yang akan datang. Ketika para

anggota DPRD bersikap dan berperilaku dengan memperhatikan kepentingan masyarakat dan masyarakat cukup puas atas kinerjanya maka tidak menutup kemungkinan pada pemilu periode yang akan datang mereka akan dipitih kembali tetapi jika keadaannya mengganjalkan kebaikannya maka sangat dimungkinkan para anggota dewan ini akan ditinggalkan dan tidak akan dipitih kembali oleh para pemilihnya pada pemilu periode yang akan datang.

Untuk melihat bagaimana kinerja DPRD selain dapat dilihat dari indikator responsivitas, reliabilitas dan akuntabilitas juga dapat dilihat dari bagaimana DPRD tersebut melaksanakan fungsi-fungsinya sebagai lembaga legislatif di daerah. Fungsi-fungsi DPRD diantaranya adalah fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran.

Sesuai dengan fungsinya bahwa DPRD mempunyai fungsi legislasi yang diwujudkan dalam membentuk Peraturan Daerah bersama pemerintah daerah. Sebagai implementasi dari fungsi tersebut, DPRD bersama pemerintah daerah melakukan tugas legislasi yaitu sebagai berikut:

- a. Membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama.
- b. Membahas dan menyetujui rancangan peraturan daerah tentang APBD bersama pemerintah daerah.
- c. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintahan daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah.
- d. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah.
- e. Meminta Laporan Keterangan Pertanggungjawaban dan Laporan Pertanggungjawaban.

- f. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Pelaksanaan fungsi legislatif di berbagai daerah terlihat bahwa dalam penyelenggaraan fungsi legislasi DPRD tersebut masih terdapat beberapa kekurangan dalam pelaksanaannya, misalnya :

- 1) Masih terdapat peraturan perundang - undangan yang bersifat kurang jelas, sehingga sulit untuk memperoleh persepsi yang sama. Peraturan yang dibuat kurang spesifik sehingga bias dan menimbulkan banyak persepsi sehingga sulit untuk diperoleh kesepakatan yang jelas.
- 2) Kurangnya sosialisasi setiap kebijakan yang telah ditetapkan, sehingga banyak masyarakat belum / tidak mengetahui peraturan perundang- undangan yang berlaku. Hal ini tentu saja terkait dengan permasalahan yang pertama yaitu tidak adanya kesamaan persepsi sehingga yang awalnya bagus ingin menyaring semua aspirasi yang berbeda-beda akan tetapi pada akhirnya malah bias dan sulit untuk di sosialisasikan karena perbedaan persepsi akan rawan memunculkan kebingungan dan gejolak dalam masyarakat.
- 3) Efektifitas implementasi Peraturan daerah yang belum optimal karena masih banyak Peraturan Daerah yang dilanggar oleh masyarakat. Hal ini juga terkait dengan permasalahan yang kedua tentang bagaimana sosialisasi perundang-undangan itu dilakukan. Optimalisasi efektifitas sangat dipengaruhi oleh pemahaman masyarakat terhadap Perda yang diberlakukan. Bagaimana mungkin bisa efektif implementasi Perda jika masyarakat belum tidak mengetahui peraturan perundang-undangan yang telah diberlakukan.

Dalam melaksanakan fungsi pengawasan, DPRD juga dapat terlihat bagaimana kinerjanya. Dalam melaksanakan fungsi pengawasan, DPRD melakukan tugas-tugas sebagai berikut:

- a. Melaksanakan peninjauan ke lapangan untuk mengetahui sampai sejauh mana Peraturan Daerah diberlakukan terhadap masyarakat atau obyek hukum lainnya;
- b. Sosialisasi produk hukum kepada masyarakat baik yang dibuat oleh pihak eksekutif maupun legislatif dengan cara langsung, melalui media cetak maupun media elektronik;
- c. Melaksanakan peninjauan ke lapangan untuk mengetahui sampai sejauhmana program-program pembangunan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah.

Penyelenggaraan fungsi pengawasan DPRD di berbagai daerah masih terdapat beberapa kekurangan dalam pelaksanaannya, misalnya:

- 1) Kurangnya ketersediaan rencana pengawasan yang bersifat sistematis dan integrat. Ketersediaan rencana pengawasan belum terkoordinasi dengan jelas sehingga optimalisasi sosialisasi perundang-undangan tidak terawasi dengan baik. Hal ini membuat akses masyarakat terhadap hasil kerja anggota DPRD sulit diketahui atau di peroleh sehingga Perda terancam gagal disosialisasikan.
- 2) Kurangnya akses masyarakat terhadap informasi penyusunan dan implementasi kebijakan sehingga dalam laporan banyak kegiatan yang tidak sesuai dengan rencana. Era digital kurang dimanfaatkan oleh para anggota DPRD untuk terus mengupdate setiap hasil kerja untuk disosialisasikan via internet misalnya. Sehingga akses untuk mengetahui berbagai informasi terkait kinerja anggota DPRD harus diperoleh dengan berbagai prosedur

yang seharusnya tidak perlu dilakukan jika informasi itu selalu *up to date*.

Dalam melaksanakan fungsi anggaran, DPRD juga dapat terlihat bagaimana kinerjanya. Dalam melaksanakan fungsi anggaran, DPRD melakukan tugas-tugas yang diwujudkan dalam menyusun dan menetapkan APBD bersama pemerintah daerah, yang meliputi Pembahasan dan Penyusunan Kebijakan Umum APBD dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS).

Pelaksanaan fungsi legislatif di berbagai daerah terlihat bahwa dalam penyelenggaraan fungsi anggaran DPRD tersebut terdapat beberapa kekurangan dalam pelaksanaannya. Penyampaian Kebijakan Umum APBD dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS) tidak tepat pada waktunya sehingga berdampak pada tertambatnya pembahasan dan penetapan APBD sehingga Terwujudnya sistem kelembagaan, pengendalian, dan pertanggung jawaban keuangan daerah yang berbasis kinerja serta memenuhi asas tertib, akurat, transparan, dapat dipercaya, dan mudah dimengerti akan terhambat.

Selain itu masih terdapat objek - objek yang berpotensi sebagai salah satu sumber penghasilan yang dapat meningkatkan PAD namun belum optimal dalam pembedanya sehingga Tersapainya penerimaan PAD, dana perimbangan serta lain-lain pendapatan yang sah belum bisa diperoleh secara maksimal yang berakibat terhadap peningkatan pendapatan dan pemerataan pembangunan juga kurang maksimal.

Kesimpulan

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, DPRD adalah suatu lembaga yang memiliki peran yang sangat sentral di tingkat daerah

khususnya yang berkaitan dengan pembuatan kebijakan yang harus didasarkan pada kepentingan rakyat. Oleh karena itu kinerja yang baik dari anggota DPRD tersebut menjadi harga mati dan tidak dapat ditawar-tawar lagi. Kinerja anggota DPRD dapat dilihat dari beberapa indikator diantaranya adalah responsivitas, reliabilitas, akuntabilitas dan pelaksanaan fungsi legislasi, fungsi pengawasan serta fungsi anggaran.

Di berbagai daerah DPRD belum memperlihatkan kinerja yang baik. Ketika para anggota DPRD menunjukkan kinerja yang baik dan masyarakat cukup puas atas kinerjanya maka tidak menutup kemungkinan pada pemilu periode yang akan datang mereka akan dipilih kembali tetapi jika keadaannya menggambarkan kebalikannya maka sangat dimungkinkan para anggota dewan ini akan ditinggalkan dan tidak akan dipilih kembali oleh para pemilihnya pada pemilu periode yang akan datang.

Referensi

- Abdul Wahab, Solichin, Putra, Fadillah, Arif Saiful. 2002. *Masa Depan Otonomi Daerah; Kajian Sosial, Ekonomi dan Politik Untuk Menciptakan Sinergi dalam Pembangunan Daerah*. SIC. Malang
- Basri, Faisal H. 2003. *Otonomi Daerah Evaluasi dan Proyeksi*. Trio Rimba Persada. Jakarta
- Dwiyanto, Agus dkk. 2003. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta
- Hamid, Edi Suandi. 2004. *Memperkokoh Otonomi Daerah*. UII Press. Yogyakarta
- Ida, Laode. 2002. *Otonomi Daerah, Demokrasi Lokal dan Clean Government*. Pusat Studi Pengembangan Kawasan. Jakarta
- Kurniawan, Agung. 2005. *Transformasi Pelayanan Publik*. Gava Media. Yogyakarta

Salam, Setyawan. 2003. *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*. Djambatan: Jakarta

Widjaya, HAW. 2001. *Otonomi Daerah dan daerah Otonom*. PT Grafindo Persada: Jakarta