

KINERJA ANGGOTA DPRD PROVINSI JAWA TENGAH PERIODE 2009-2014

Sulistiyowati

Abstract

Performance periode 2009-2014 House of Representatives has not been satisfactory the public society. Although already using three main function council, namely a legislative function, budgetary function, and monitoring functions. This is evident from the results of a survey conducted by the Research and Development from Kompas, one of national newspapers as well as by internal House of Representatives itself. The result showed that the legislative function in generating regional regulations is always below from the Regional Legislation target. In years 2011 only able to set 5 piece of regional regulations. For monitoring function, council manage to find accountability performance report "LKPJ" governor in 2010 is copy paste from accountability statement report "LKPJ" last year. Parliament budget function indicates that his role is weak, because the executive is very instrumental in setting the Regional Representative Assembly central Java budget.

Keywords: regional legislation, house of representatives, budget

A. PENDAHULUAN

Tolak ukur pengukuran kinerja sebuah lembaga adalah output atau hasil yang dicapai oleh lembaga tersebut. Sementara itu, untuk mengukur hasil pencapaian muaranya berujung pada sejauh mana fungsi-fungsi lembaga itu dijalankan oleh instrumen-instrumen yang ada didalamnya. Demikian pula ketika publik menilai kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang menjadi alat ukur adalah sejauh mana lembaga yang menjadi ujung tombak berjalannya proses demokrasi ini bekerja secara maksimal.

Untuk mengukur kinerja DPRD perlu sebuah analisis soal seberapa efektif lembaga ini menjalankan peran dan fungsinya; berapa banyak produk legislasi yang dihasilkan; sejauh mana respons DPRD terhadap aspirasi masyarakat dan seberapa jauh pengaruhnya terhadap kebijakan pemerintah. Sementara dalam fungsi anggaran, sejauh mana DPRD berperan dalam pembentukan *good governance*.

Secara umum lembaga legislatif di dunia memiliki tiga fungsi utama, yaitu fungsi perwakilan, fungsi legislatif dan fungsi pengawasan. Pertama, fungsi perwakilan merujuk pada fungsi parlemen, dalam merepresentasikan kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, mereka memiliki kewajiban moral untuk mewakili dan memperjuangkan kepentingan dan opini semua segmen di dalam masyarakat,

bukan hanya kelompok masyarakat yang memberikan suara kepadanya. *Kedua*, fungsi legislasi merupakan fungsi yang paling tua dan tradisional dari parlemen. Fungsi ini merujuk pada pembuatan atau deliberasi aturan-aturan umum yang mengikat semua warga negara. *Ketiga*, kapasitas untuk mengontrol potensi penyimpangan dari inisiatif dan kekuasaan eksekutif adalah tugas mendasar lain yang harus dimiliki parlemen.

Paska tumbanganya Orde Baru pada tahun 1998, Indonesia telah melakukan reformasi. Sebagai salah satu buah penting reformasi adalah amandemen konstitusi (UUD RI 1945) sehingga berdampak sangat luas, termasuk berlangsungnya reformasi parlemen. Parlemen pada masa Orde Baru hanya sekedar stempel dari kebijakan politik pemerintah Orde Baru. Peran dan fungsi parlemen dibatasi dan dimanipulasi sehingga fungsi pengawasan terhadap pemerintah tidak berjalan dengan baik. Disisi lain fungsi legislasipun kewenangannya ada di tangan presiden.

Reformasi parlemen ini lebih penting, karena melalui parlemen kebijakan-kebijakan reformis dapat di lembagakan sehingga akan mendorong perubahan yang signifikan dalam pemerintahan. Parlemen diharapkan benar-benar representasi dari kepentingan rakyat dan wujud dari kebinekaan bangsa indonesia. (Yusuf, 2011: 15)

Sebagai wujud dan buah dari reformasi parlemen telah memposisikan DPR sebagai lembaga negara yang strategis dalam pembentukan perundangan, pelaksanaan pengawasan terhadap eksekutif, dan penetapan anggaran (Pasal 20A UUD 1945). Perubahan tersebut membawa konsekuensi meningkatnya beban tanggungjawab parlemen dan semakin tingginya harapan masyarakat terhadap kinerja DPR. Namun, setelah tujuh belas tahun pasca reformasi, masyarakat menilai bahwa DPR belum dapat melaksanakan fungsinya secara optimal, seperti yang diharapkan (Sekjen DPR RI, 2006: 1). Secara umum dikatakan bahwa kinerja DPR RI relatif rendah dan menyebabkan citranya buruk. Citra buruk ini terjadi tidak hanya di tingkat DPR Pusat, melainkan terjadi juga di tingkat daerah baik itu DPRD Tingkat Provinsi maupun DPRD Tingkat Kabupaten/Kota.

Hasil riset yang dilakukan beberapa lembaga survei publik terhadap kinerja DPR pasca reformasi menunjukkan ketidakpuasan masyarakat terhadap kinerja DPR, baik dalam fungsi pengawasan, legislasi, maupun anggaran. *International Foundation for Election System* (IFES) Indonesia melakukan survey pada bulan Maret-April 2002 dengan menggunakan *stratified random sampling* (Budiman, 2011: 3). Hasil penelitian menunjukkan bahwa 52% merasa tidak puas dengan kinerja DPR, masyarakat yang merasa puas hanya 32%, sisanya 16% masyarakat tidak menilai kinerja DPR karena tidak mengetahui apa itu DPR dan apa saja yang telah dicapai oleh DPR. Dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga pengawas eksekutif, 50% masyarakat tidak puas. Sementara dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga pembuat undang-undang tingkat kepuasan hanya 54% dan fungsi anggaran tingkat ketidakpuasan masyarakat mencapai 42%.

Sementara itu, beberapa kali hasil riset LitBang Kompas yang dilakukan pada masa era reformasi membuktikan bahwa penilaian negatif terhadap parlemen masih terus dominan. Pada 2005, lebih dari separo responden 58,8% menilai citra DPR buruk. Penilaian negatif itu berlanjut pada tahun-tahun sesudahnya dan mencapai

puncak tahun 2008, yakni 68,5%. Jajak pendapat terakhir pada September 2009, penilaian buruk citra DPR masih diutarakan oleh 64% responden. Selain citra buruk meliputi tiga fungsi utama DPR Yusuf mengidentifikasi penilaian buruk dari publik terhadap anggota DPR RI selama ini karena masih banyak perilaku tidak terpuji yang telah dilakukan oleh oknum anggota DPR yang terjerat korupsi, tersandung skandal seks, berperan sebagai mafia kasus, melakukan perjudian, dan rendahnya tingkat kehadiran dalam rapat-rapat DPR. Lebih parah lagi ketika perilaku tidak terpuji di ekspose di berbagai media masa. Dampak berikutnya menyebabkan aktifitas dan terobosan program kerja dan produktivitas anggota dewan tertutupi oleh pemberitaan yang tidak berimbang oleh media masa. Hal inilah yang menyebabkan penilaian buruk muncul dari publik secara umum. Padahal banyak pula hal positif yang telah dilakukan DPR dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai lembaga legislatif.

Berdasarkan uraian di atas ternyata DPRD di daerah pun tidak banyak berbeda dengan DPR pusat menyangkut pelaksanaan dan fungsi utamanya, sehingga menimbulkan minat bagi penulis untuk meneliti tentang Kinerja Anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah Periode 2009-2014 dalam Melaksanakan Tiga Fungsi Utamanya.

Pendekatan penelitian yang akan digunakan adalah metode kualitatif. Seperti halnya yang dimaknai oleh (Bogdan dan Taylor 1975: 5) dalam (Moleong 2004: 4) bahwa "metodologi kualitatif" merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.

Dengan pendekatan kualitatif peneliti memperoleh keuntungan sebagaimana diungkap Patton yakni adanya kedalaman data dan kerincian melalui pengutipan secara langsung dan deskripsi yang terlit tentang situasi, program, kejadian, orang, interaksi, dan perilaku yang teramati (Patton, 2006; 5-6) dalam (Deddy Mulyana, 2006).

Karena pendekatan dalam penelitian adalah kualitatif, maka dalam penelitian akan menggambarkan secara

lebih rinci tentang Kinerja Anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah Periode 2009-2014. Jenis penelitian analitis deskriptif dimaksudkan membuat analisis terhadap gambaran data-data informasi, kejadian-kejadian secara sistematis, faktual dan akurat.

Teknik ini digunakan peneliti untuk dapat mendapatkan informasi, serta memahami makna yang lebih dalam dari hasil analisa observasi maupun data yang telah diperoleh melalui informan yang telah ditentukan. Melalui wawancara mendalam tersebut akan dapat mengemukakan segala hal yang berhubungan dengan persoalan dalam penelitian ini. Wawancara yang digunakan oleh peneliti menggunakan jenis pendekatan menggunakan petunjuk umum wawancara seperti yang diungkap

B. PEMBAHASAN

Pemilihan umum (Pemilu) 2009 membawa perubahan peta politik di Jawa Tengah yang berimbas pada komposisi DPRD Jawa Tengah. Jika dibandingkan dengan DPRD Periode 2004-2009 memang masih didominasi oleh PDI-P meskipun ada penurunan jumlah, 23 kursi (23 persen) diperoleh PDI-P Jawa Tengah. Seperti halnya fenomena politik ditingkat nasional dan sejumlah daerah, Partai Demokrat mampu meningkatkan perolehan kursi di DPRD Jawa Tengah dari 10 kursi (10 persen) hasil Pemilu 2004 meningkat menjadi 16 kursi (16 persen).

Hanya PAN dan PKS yang mampu mempertahankan perolehan kursi di DPRD Jawa Tengah dibandingkan dengan hasil Pemilu 2004 lalu, disamping tentunya Partai Demokrat. Penurunan perolehan kursi dialami tidak hanya PDI-P namun juga Partai Golkar yang kini mendudukkan 11 kursi, PKB 9 kursi (9 persen), dan PPP 7 kursi (7 persen).

Komposisi DPRD Jawa Tengah periode 2009-2014 diwarnai dengan tiga partai baru; Gerindra, Hanura, dan PKNU. Prestasi Partai Gerindra dapat dikatakan mengejutkan melampaui perolehan kursi PPP sebagai partai lama., dimana 9 kursi mampu diraih. Meskipun tidak sebesar partai Gerindra, Partai Hanura dapat meraih kursi dengan jumlah 4 kursi (4 persen). Demikian halnya PKNU yang secara nasional gagal melampaui

Patton. Dimana jenis wawancara ini mengharuskan pewawancara membuat kerangka dan garis besar pokok-pokok yang dirumuskan tidak perlu ditanyakan secara berurutan. Demikian pula penggunaan dan pemilihan kata-kata untuk wawancara dalam hal-hal tertentu tidak perlu dilakukan sebelumnya. Petunjuk wawancara hanyalah berisi petunjuk secara garis besar tentang proses dan isi wawancara untuk menjaga agar pokok-pokok yang direncanakan dapat seluruhnya tercakup. Wawancara mendalam akan dilakukan kepada ketua fraksi DPRD Jawa Tengah, Ketua Komisi DPRD Jawa Tengah, Sekretaris Dewan Provinsi Jawa Tengah, Badan Anggaran, Pimpinan DPRD, Staff Ahli DPRD Prov. Jateng.

parliamentary treshold namun di Jawa Tengah mampu mendudukkan wakilnya dengan perolehan 1 kursi (1 persen) dari Dapil Jateng VI.

Ketentuan Pasal 41 dan 42 UU 32 th 2004 tentang Pemerintah Daerah, DPRD mempunyai fungsi, salah satunya adalah Pengawasan. Dalam hal pengawasan DPRD melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang undangan lainnya, Peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama Internasional di daerah. Di dalam pasal 43 PP no 79 tahun 2005 tentang Pedoman, Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggara Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa "DPRD sesuai dengan fungsinya dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan urusan Pemerintah Daerah di dalam wilayah kerjanya sesuai dengan peraturan perundang-undangan".

Didalam peraturan Mendagri No.13 tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan fungsi Pengawasan DPRD terhadap tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK pasal 1 ayat (5) Pengawasan DPRD adalah pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan APBD Provinsi/Kabupaten Kota. Ayat (9) fungsi Pengawasan DPRD adalah pengawasan

Hak Pemerintah Daerah yang bersifat kebijakan dan bukan pengawasa teknis.

Pengawasan berkonotasi melekat dalam sistem, jadi sejak perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggung jawaban sebagai suatu siklus tahun anggaran. Filosofi pengawasan yang utama, bertujuan untuk tertibnya pelaksanaan administrasi keuangan daerah, bukan mencari cari kesalahan.

Penguatan pengawasan DPRD adalah membuat kerangka waktu evaluasi dan monitoring. Evaluasi dalam hal ini cukup dengan memahami siklus pelaporan dan pertanggungjawaban, mengikuti yang diminta oleh peraturan perundang-undangan. Siklus initerdiri dari, kapan Pemda menyusun laporan keuangan dan kinerja, lihat PP 8 th 2006 bahwa bulan Februari seluruh SKPD maupun sekertarian daerah berkewajiban menyiapkan laporan. PP no 3 th 2007, adanya kewajiban daerah menyusun Laporan Keterangan dan Pertanggungjawaban Daerah (LKPD) dan informasi LKPD dan pada akhir maret yang di tindak lanjuti dengan 1 (satu) bulan kemudian dengan rekomendasi DPRD terhadap pelaksanaan APBD tahun lalu. Umumnya rekomendasi berbentuk '*list of problem*' dan harus selalu di dampingi '*list of solution*'. Adapun kerangka memahamisiklus monitoring lebih menyangkut kepada teknis penata usahaan keuangan daerah, evaluasi dan monitoring membutuhkan staf ahli dan mekanisme kerja dengan inspektorat sebagai pengawas internal pemerintahan daerah yang harus dibangun DPRD selain memfokuskan pada proses kegiatan internal pemerintah daerah, hendaknya juga membangun hubungan secara kelembagaan dengan BPK dan pengawas internal lainnya. Untuk itu yang perlu diperhatikan: pertama, kedudukan DPRD harus dilihat sebagai lembaga politik, dimana fungsi pengawasannya di lengkapi dengan instrumen hak angket, hak interplasi, dan hak menyatakan pendapat. Kedua, hubungan dengan pengawas internal sangat diperlukan, untuk menunjang fungsi pengawasan DPRD berjalan secara efektif dan frisien. Pada periode ini DPRD Provinsi Jawa Tengah berhasil menemukan LKPJ tahun 2010

yang merupakan *copy paste* LKPJ tahun 2009 dan dalam LKPJ tahun 2013 banyak ditemukan target kinerja SKPD yang belum tercapai.

Penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD, berdasarkan dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang dibuat oleh Kepala Daerah setelah dilantik menjadi Kepala Daerah untuk masa 5 (lima) tahun. Berdasar RPJMD, kepala daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) untuk masa satu tahun.

Untuk melaksanakan fungsinya, DPRD mempuyai tugas dan wewenang sebagai mana yang diatur dalam Undang Undang Nomor 27 Tahun 2009 MD3 dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010. Ternyata tugas dan wewenang DPRD dalam membahas rancangan peraturan daerah tentang APBD, tidak dilakukan oleh seluruh alat kelengkapan DPRD, akan tetepi hanya pimpinan dan banggar DPRD yang melakukan pembahasan awal atas Raperda tentang APBD, baik pembahasan rancangan kebijakan umum APBD maupun rancangan prioritas platon anggaran sementara.

Dalam hal ini terdapat perbedaan terutama pada peraturan pelaksana Undang Undang MD 3, khususnya PP No 16 tahun 2010, disebutkan fungsi anggaran pada ayat (1) huruf b. diwujudkan dalam membahas dan menyetujui APBD bersama Kepala Daerah. Pada aturan sebelumnya yakno PP nomor 25 tahun 2004, fungsi anggaran DPRD diwujudkan dalam bentuk menyusun dan menetapkan APBD bersama Pemerintah Daerah secara Normatif, fungsi anggaran dikurangi dengan berlakunya UU No. 27 tahun 2009 dan PP NO 16 tahun 2010.

Fungsi Anggaran DPRD diwujudkan dalam bentuk menyusun dan menetapkan APBD bersama Pemerintah Daerah. Lemahnya fungsi anggaran DPRD disebabkan tidak adanya kewenangan bagi DPRD untuk merencanakan sendiri rancangan Perda tentang APBD maupun rencana anggaran DPRD itu sendiri. Perlu dilakukan perubahan hukum (legal reform) atas norma yang mengatur tentang kewenangan DPRD dalam melaksanakan fungsi anggaran DPRD dengan pemerintah

daerah (kepala daerah dan perangkat daerah) dalam menyusun perencanaan anggaran daerah.

DPRD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai unsur lembaga daerah. Peran DPRD dalam menjalankan fungsi legislasinya bertumpu pada tiga pengertian yaitu: prakarsa pembuatan Undang Undang (Legislatif Initiation); pembahasan rancangan undang undang (Law Making Proses) serta persetujuan atas pengesahan rancangan peraturan daerah (Law Enactment Approval). Responsifitas anggota dewan terhadap aspirasi masyarakat dalam bentuk produk hukum.

Kinerja anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah periode tahun 2009 – 2014, terkait bidang legislasi adalah sebagai berikut, baik sebagai pemerakarsa sendiri (usul inisiatif) maupun prakarsa yang berasal dari pemerintah daerah (eksekutif). Pada tahun pertama masa jabatan DPRD periode 2009- 2014 yakni pada pertengahan tahun 2009 hingga tahun 2010 terdapat 16 peraturan daerah yang berhasil disahkan oleh Gubernur bersama dengan DPRD Jawa Tengah.

Peraturan daerah yang yang ditetapkan pada periode tersebut belum wajib menyusun naskah akademik. Oleh karena aturan sebuah peraturan daerah wajib menyusun naskah akademik yang harus dibuat terlebih dahulu sebelum menyusun pasal maupun ayat dari peraturan perundang undangan (UU dan Perda) baru keluar perda tahun 2011, yaitu UU No. 12 Tahun 2011.

Kinerja anggota DPRD Provinsi Jateng pada tahun 2011, berhasil menyelesaikan Peraturan Daerah bersama Pemerintah Daerah sebanyak 5 buah Peraturan daerah. Ternyata dalam persidangan pembahasan Perda, jumlah Daftar Inventaris Masalah (DIM) tidaklah sama untuk setiap Perdanya. Biasanya, banyak sedikitnya DIN ketergantungan dari materu Perda yang dibahas. Apabila Perda tersebut merupakan perda perubahan yang

hanya berisi satu (1) atau dua (2) pasal tidak banyak DIM yang muncul. Tahun 2011, merupakan tahun dimana penetapan Peraturan Daerah sangat sedikit, itupun selesai pada bulan Juli 2011. Setelah itu hingga akhir tahun tidak menghasilkan Peraturan Daerah Padahal setiap tahun umumnya terdapat tiga (3) periode masa persidangan.

Peraturan Daerah yang berhasil ditetapkan dan diundangkan pada tahun 2012 oleh Gubernur bersama DPRD berjumlah 17 Peraturan Daerah. Padahal pada tahun tersebut Panitia legislasi atau yang sekarang dikenal sebagai Badan Legislasi telah memprioritaskan sebanyak 17 Rancangan Peraturan Daerah yang terbagi menjadi 3 periode masa persidangan.

Selama masa persidangan baik pertama hingga masa persidangan kedua, Dewan belum dapat menyelesaikan Raperda yang diusulkannya hingga akhir bulan September 2012. Adapun usulan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari eksekutif, sudah akan memasuki tahapan membahas 3 (tiga) buah Rancangan Peraturan Daerah yang diusulkan. Memang, untuk DPRD Jawa Tengah pada tahun ini lebih memprioritaskan penyelesaian Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari inisiatif Dewan. Hal ini menyangkut kinerja DPRD Provinsi Jawa Tengah. Artinya, apabila DPRD Provinsi Jawa Tengah dapat menyelesaikan semua prioritas Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan pada tahun 2012, itu menunjukkan bahwa kinerja DPRD Provinsi Jawa Tengah khususnya menyangkut fungsi legislasi mempunyai nilai positif atau baik.

Peraturan Daerah yang berhasil ditetapkan dan diundangkan pada tahun 2013 oleh Gubernur bersama DPRD berjumlah 16 Peraturan Daerah. Peraturan Daerah yang berhasil disahkan dan diundangkan pada tahun 2014 oleh Gubernur bersama DPRD berjumlah 13 Peraturan Daerah.

fungsi pengawasan sudah berjalan. Namun demikian tetap masih belum memuaskan masyarakat. Hal ini disebabkan karena dalam menjalankan fungsi legislasi setiap

C. PENUTUP

Kinerja anggota DPRD Jawa Tengah periode 2009-2014 yang menyangkut tiga fungsi utamanya yakni fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan

tahun selalu menyisakan rancangan peraturan daerah yang sudah direncanakan namun tidak terlaksana. Dalam fungsi anggaran ternyata terdapat pengurangan kewenangan sebagai akibat adanya perubahan peraturan. Di bidang pengawasan DPRD tidak banyak

menemukan hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan perda dan peraturan daerah APBD, sehingga terkesan kurang efektif dan efisien dalam menjalankan tugas meskipun telah dilengkapi dengan instrumen hak angket, hak interpelasi, dan hak menyatakan pendapat.

DAFTAR PUSTAKA

- Budiman, Ahmad. 2011. *Mengukur Citra Dewan Dengan Menggunakan Skala Semantik Differential*. Jakarta.
- Deddy, Mulyana. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Rosdakarya.
- Eriyanto. 2007. *Teknik Sampling Analisis Opini Publik*. Yogyakarta: LKIS.
- Gauraf, Daud. 2002. *Belajar Politik Bersama Masyarakat: Membangun Demokrasi Menuju Masyarakat Partisipatif*. Wonosobo: JeMP dan Pemkab Wonosobo.
- Hamidi, Jazim. 2006. *Revolusi Hukum Indonesia, Kerjasama Kontitusi*. Yogyakarta: PressJakarta dan Citra Media.
- Moleong, Lexi J. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Rosdakarya.
- Muhadi, Sugiyono. 2007. *Demokrasi dan Dinamika Globalisasi*.
- Muhamad, Djumhana. 2007. *Pengantar Hukum Keuangan Daerah dan Himpunan Peraturan Perundang-undangan di bidang Keuangan Daerah*. Bandung: PT Citra Aditya Basuki.
- Saragih Bintang dan Kusnardi. 1995. *Ilmu Negara*. Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Seidman, dkk. 2002. *Penyusunan RUU dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis diterjemahkan oleh Johannes Uslunan*. Jakarta: ELIPS.
- Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR. 2006. *Reformasi DPR RI*. Jakarta: SEKJEN DPR RI.
- Tim Penulis. 2009. *Kerja Untuk Rakyat: Buku Panduan Anggota Legislatif*. Depok: Pusat Kajian Politik Departemen Ilmu Politik UI.
- Undang-Undang Dasar 1945
- Yusuf, Al Muzzammil. 2011. *Aspirasi Rakyat dan Reformasi Parlemen*. Jakarta: LIPI.