

ISSN 2085-5192

Volume 7 No. 2, Oktober 2015

JURNAL MANAJEMEN PEMERINTAHAN

TRANSFORMASI P E M E R I N T A H A N

Model Pembiayaan untuk Investasi Pendidikan
pada Perguruan Tinggi Kedinasan (Studi Pembiayaan Pendidikan
pada Institut Pemerintahan Dalam Negeri)

Hj. Devi Irena

Organ DPRD dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah
Menurut UU No. 23 Tahun 2014

Susanti

Assesing Community Participation on Development

Ella Lesmanawaty Wargadinata

Pengelolaan Keuangan Desa dan Kesiapan Aparatur Pengelolanya

Heryaman

Pengaruh Partisipasi Masyarakat terhadap Transparansi Kebijakan
Pengelolaan Alokasi Dana Desa di Desa Aikmel Utara Kecamatan Aikmel
Kabupaten Lombok Timur Provinsi Nusatenggara Barat

Ismail Marzuki dan Ira Meiyenti

*Public Sector Ethic and Good Governance: The Case of Establishing
Government Ethic Law in Indonesia*

Suparjana

Peran Pemerintah Daerah dalam Menyelenggarakan Pemilihan Kepala Desa
Secara Serentak di Kabupaten Situbondo Provinsi Jawa Timur

Teresa Irmira Nangameka

Implementasi Jaminan Keadilan Sosial di Indonesia (Studi pada Kepemimpinan
Eksekutif dalam Menyikapi Pemerataan Sosial Pasca-Reformasi)

Yani Alfian



FAKULTAS MANAJEMEN PEMERINTAHAN
INSTITUT PEMERINTAHAN DALAM NEGERI

ISSN 2085-5192

Volume 7 No. 2, Oktober 2015

JURNAL MANAJEMEN PEMERINTAHAN

TRANSFORMASI

PEMERINTAHAN

Jurnal Transformasi Pemerintahan adalah wadah informasi bidang Manajemen Pemerintahan berupa hasil penelitian, studi kepustakaan, maupun tulisan ilmiah. Pertama kali terbit pada 2009 dengan frekuensi terbit tengah tahunan (Maret dan Oktober).

SUSUNAN PENGURUS JURNAL TRANSFORMASI PEMERINTAHAN

Pembina

Prof. Dr. Ermaya Suradinata, SH, MH, M.Si

Penasehat

Prof. Dr. Hj. Erliana Hasan, M.Si

Prof. Dr. Drs. H. Khasan Effendy, M.Pd

Penanggung Jawab

Dr. Bambang Supriyadi, BE, M.Si

Dr. Hj. Siti Ismaryanti, SU

Pemimpin Redaksi

Drs. H. M. Cholid, M.Ag

Sekretaris

Dr. H. Ali Hanafiah Muhi, MP

Dra. Gatingsih, MT

Dr. Hj. Faria Ruhana, MP

Mitra Bestari/Narasumber

Prof. Dr. Drs. H. Khasan Effendy, M.Pd (IPDN)

Dr. Ika Sartika, MT (IPDN)

Dr. Bambang Supriyadi, BE, M.Si (IPDN)

Dra. Mudyanti Rahmatunnisa, MA, Ph.D (Unpad)

Dr. Dyah Mutiarin (Univ. Muhammadiyah Yogyakarta)

Tim Redaksi

Drs. Zulkarnaen Ilyas, MM

Dr. Rosmery Elsy, SH, M.Si

Dr. Udaya Madjid, M.Pd

Dra. Sustiati, M.Si

Dra. Hj. Susilawati, M.Pd

Mgs. Ismail, S.Pd

Ismi Dini Saefa, S.Pd

Mutiar Fitri Dewi, S.Pd

Staf Redaksi

Drs. Anwar Rosshad, SH, M.Si
Dedi Kusmana, S.Sos
Septi Andam Dewi, S.STP
Ira Meiyenti, S.IP
Teresa Irmina Nangameka, S.STP

Staf Distribusi

Ipong Ramnasih, S.Sos
Udin, SE
Nanang Saripudin
M. Sodik, S.Sos

Bendahara

Ismail, S.PdI
Sugimah
Nendah Diani K, S.Sos

Alamat Redaksi/Penerbit

Fakultas Manajemen Pemerintahan (FMP)
Institut Pemerintahan Dalam Negeri
Jalan Raya Jatinangor Km. 20
Telp. (022) 7798252 & 7798253 Fax. (022) 7798256
Jatinangor - Sumedang 45363

PENGANTAR REDAKSI

Puji syukur kami panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa atas ridha-Nya *Jurnal Transformasi Pemerintahan* kembali dapat menjumpai para pembaca, di mana kami berusaha untuk selalu memberikan informasi ilmiah secara berkesinambungan, baik hasil pemikiran (studi kepustakaan) maupun hasil penelitian di lapangan. *Jurnal Transformasi Pemerintahan* Volume 7 No. 2, Oktober 2015 ini tersaji lima karya ilmiah hasil studi kepustakaan dan tiga hasil penelitian di lapangan (studi kasus).

Hasil studi kepustakaan yang pertama tentang organ DPRD dalam pelaksanaan otonomi daerah menurut UU No. 23 Tahun 2014. Kedua, kajian mengenai PNPM – program nasional pemberdayaan masyarakat yang masif dilakukan di Indonesia sejak 2007. Tulisan ketiga, tentang pengelolaan keuangan desa dan kesiapan aparatur pengelolanya. Keempat, tentang etika sektor publik sebagai indikator alat ukur pencapaian visi pemerintah dalam menerapkan prinsip *good governance*. Yang kelima, tentang implementasi jaminan keadilan sosial di Indonesia pasca-reformasi.

Tiga karya tulis hasil penelitian di lapangan yakni tentang model pembiayaan untuk investasi pendidikan pada perguruan tinggi kedinasan. Lalu, pengaruh partisipasi masyarakat terhadap transparansi kebijakan pengelolaan alokasi dana desa, dan yang terakhir mengenai peran pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemilihan kepala desa secara serentak.

Sebagaimana misinya, *Jurnal Transformasi Pemerintahan* diharapkan dapat secara kontinyu memberikan kontribusi akademik melalui penyampaian informasi ilmiah yang dapat menambah wawasan dan mozaik kajian Ilmu Pemerintahan, terlebih apabila mengacu pada Surat Edaran Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi (Ditjen Dikti) Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 152/E/T/2012 Tanggal 27 Januari 2012 yang menekankan tentang persyaratan kelulusan bagi mahasiswa untuk strata satu dengan ketentuan menghasilkan makalah yang diterbitkan pada jurnal ilmiah, strata dua pada jurnal ilmiah nasional yang terakreditasi Dikti, dan strata tiga pada jurnal internasional. Jurnal ilmiah adalah terbitan berkala yang berisi kajian-kajian ilmiah yang spesifik dan dalam bidang tertentu.

Terbitnya jurnal ini kami yakini dapat memberikan nilai tambah kepada pembaca dan para penulisnya, juga membawa harapan untuk menumbuhkembangkan khasanah Ilmu Pemerintahan. Tak lupa, kami pun menunggu kritik dan saran pembaca untuk perbaikan dalam penerbitan volume/ nomor selanjutnya.

Redaksi,

TRANSFORMASI

PEMERINTAHAN

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi	iii
Daftar Isi	iv
Model Pembiayaan untuk Investasi Pendidikan pada Perguruan Tinggi Kedinasan (Studi Pembiayaan Pendidikan pada Institut Pemerintahan Dalam Negeri)	
Hj. Devi Irena	123 – 132
Organ DPRD dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Menurut UU No. 23 Tahun 2014	
Susanti	133 – 141
<i>Assesing Community Participation on Development</i>	
Ella Lesmanawaty Wargadinata	143 – 150
Pengelolaan Keuangan Desa dan Kesiapan Aparatur Pengelolanya	
Heryaman	151 – 162
Pengaruh Partisipasi Masyarakat terhadap Transparansi Kebijakan Pengelolaan Alokasi Dana Desa di Desa Aikmel Utara Kecamatan Aikmel Kabupaten Lombok Timur Provinsi Nusatenggara Barat	
Ismail Marzuki dan Ira Meiyenti	163 – 176
<i>Public Sector Ethic and Good Governance: The Case of Establishing Government Ethic Law in Indonesia</i>	
Suparjana	177 – 184
Peran Pemerintah Daerah dalam Menyelenggarakan Pemilihan Kepala Desa Secara Serentak di Kabupaten Situbondo Provinsi Jawa Timur	
Tereşa Irminda Nangameka	185 – 198
Implementasi Jaminan Keadilan Sosial di Indonesia (Studi pada Kepemimpinan Eksekutif dalam Menyikapi Pemerataan Sosial Pasca-Reformasi)	
Yani Alfian	199 – 207
Indeks Penulis	

ORGAN DPRD DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH MENURUT UU NO. 23 TAHUN 2014

Oleh: Susanti*

ABSTRACT

The division of power in government as an interesting study, because it involves partial transfer of power to local governments. Different the federal system, in the unity system is simply transferred executive power. Enforcement of Law No. 23 Year 2014 on Local Government which regulates that DPRD and the regional head of the regional administration could weaken the system of checks and balances; but with the strengthening of duties and powers, rights, and obligations of DPRD is expected to strengthen DPRD organ to absorb and collect the aspirations of the people so that decentralization can be right on target. Strengthening DPRD's role should also be followed revamping the Political Party Law and Election Law to boost the quality, competence, and ethics DPRD's candidates proposed by political parties. Indirectly, it encourages the parties to implement a tiered cadre system as a means of political recruitment.

Keywords: unitary system, Law 23 In 2014, the strengthening of the people's representatives, system cadre.

ABSTRAK

Pembagian kekuasaan dalam pemerintahan merupakan kajian menarik sebab menyangkut penyerahan sebagian kekuasaan pemerintahan ke daerah. Berbeda dengan sistem federal, dalam sistem kesatuan maka yang ditransfer hanyalah kekuasaan eksekutif. Pemberlakuan UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur bahwa DPRD dan kepala daerah merupakan penyelenggara pemerintahan daerah dapat melemahkan sistem *check and balances*; namun dengan adanya penguatan tugas dan wewenang, hak, serta kewajiban DPRD diharapkan dapat memperkuat organ DPRD dalam menyerap dan menghimpun aspirasi masyarakat sehingga pelaksanaan otonomi daerah dapat tepat sesuai sasaran. Penguatan peran DPRD ini seharusnya juga diikuti pembenahan UU Parpol dan UU Pemilu untuk mendorong peningkatan kualitas, kompetensi, dan etika bakal calon anggota DPRD yang diajukan oleh parpol. Secara tidak langsung hal ini mendorong parpol melaksanakan sistem pengkaderan yang berjenjang sebagai sarana rekrutmen politik.

Kata kunci: sistem kesatuan, UU No. 23 Tahun 2014, penguatan wakil rakyat, sistem pengkaderan.

PENDAHULUAN

Pembagian kekuasaan sering diasosiasikan dengan desentralisasi, sehingga seringkali dipertentangkan dengan sentralisasi. Pada sistem sentralisasi, konsentrasi kekuasaan

politik dan otoritas pemerintahan terpusat di tingkat nasional dan tidak memperhitungkan lembaga dan kearifan lokal. Sebaliknya, pada sistem desentralisasi terjadi pembagian kekuasaan dan tanggung jawab dari pemerintah

... sehingga diharapkan ada ... masyarakat, kepekaan pemerintah ... tuntutan masyarakat, meningkatnya ... pemerintah dan adanya kebebasan masyarakat. Keseimbangan proporsi sentralisasi dan desentralisasi dalam suatu negara ditentukan oleh faktor sejarah, budaya, kondisi geografis, ekonomi dan politik. Keseimbangan ini dalam suatu negara tercantum dalam konstitusi yang merupakan acuan dalam hubungan pusat dan daerah.

Sistem desentralisasi ini sangat populer, baik dalam negara yang menganut sistem federal maupun sistem kesatuan. Heywood (1997: 122-123) dalam hal ini membedakan ciri model pemerintahan dengan sistem federal dan sistem unitaris (negara kesatuan).¹ Dalam sistem federal, kekuasaan pemerintah nasional berasal dari penyerahan sebagian kekuasaan pemerintahan negara bagian/provinsi sehingga dapat dikatakan kekuasaan pemerintahan negara bagian/provinsi sangat luas karena mencakup kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sebaliknya dalam sistem negara kesatuan, kekuasaan pemerintahan yang ditransfer ke daerah (*local government*) hanyalah kekuasaan eksekutif. Transfer kewenangan pemerintahan inilah yang mewarnai corak dan ciri negara kesatuan.

Di Indonesia, sumber otonomi daerah merujuk pada ketentuan Pasal 4 UUD 1945 yang menyatakan bahwa presiden merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD yang tugas utamanya melaksanakan berbagai undang-undang yang mengatur semua urusan pemerintahan. Selanjutnya pada Pasal 18 UUD 1945 menjadi pijakan pemerintahan daerah menjalankan pemerintahannya. Ada berbagai bentuk desentralisasi, Rondinelli (2007: 6-7) membaginya menjadi empat bentuk, yaitu: desentralisasi administratif, desentralisasi politik, desentralisasi fiskal, dan desentralisasi pasar.² Menurut Surbakti (2013: 8), Indonesia lebih kuat pada desentralisasi

politik dan administratif dengan desentralisasi politik, meskipun desentralisasi fiskal dan desentralisasi pasar tetap ada tetapi kecil. Artinya terjadi penguatan pada penyerahan tanggung jawab dalam hal manajemen sejumlah fungsi publik dari pemerintah pusat kepada daerah serta peningkatan kekuasaan masyarakat dan yang mewakili dalam proses pembuatan keputusan publik.

Terkait *stakeholder* dalam penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, ataupun pihak yang memengaruhi pelaksanaan desentralisasi di Indonesia, hal ini melibatkan banyak pihak antara lain: pemerintah pusat, kepala daerah, politisi, birokrasi, *civil society*, media massa, koordinasi, penegakan hukum, sampai para pemberontak yang ada gunung-gunung. Tulisan ini hanya akan membatasi pada masalah organ DPRD dalam pelaksanaan otonomi daerah terkait dengan: posisi/kedudukan dan fungsi, tugas dan wewenang, hak, serta kewajiban DPRD menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014.

ORGAN DPRD DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH MENURUT UU NO. 23 TAHUN 2014

Pasal 18 ayat (3) dan (4) UUD 1945 menegaskan bahwa anggota DPRD dipilih melalui pemilihan umum; sedangkan gubernur, bupati, dan walikota dipilih secara demokratis. Merujuk Pasal 2 UU No. 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa pemilihan (calon gubernur/bupati/walikota) dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil; sehingga dapat dikatakan bahwa DPRD dan Gubernur/Bupati/Walikota dipilih secara langsung oleh masyarakat melalui pemilu.⁴ Praktik ini sebenarnya masih sama ketika berlakunya UU No. 32 Tahun 2004. Artinya unsur penyelenggara pemerintahan daerah yaitu DPRD dan kepala daerah dipilih secara demokratis melalui proses pemilihan

1 Andrew Heywood. 1997. *Politics*. London: Macmillan. Hal. 122-123.

2 G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli. 2007. From Government Decentralization to Decentralized Governance dalam Dennis A. Rondinelli dan G. Shabbir Cheema (eds). *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. Washington DC: Brooking Institution Press. Hal.6-7.

3 Ramlan Surbakti. 2013. "Defisiensi Berbagai Aspek Kebijakan Otonomi Daerah". *Jurnal Ilmu Pemerintahan Edisi 43 Tahun 2013*. Jakarta: MIPI. Hal.8.

4 UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.

langsung dari rakyat, sehingga diharapkan mencerminkan aspirasi masyarakat lokal.

'Nuansa sedikit berbeda' dengan organ DPRD dalam pelaksanaan otonomi daerah menurut UU No. 23 Tahun 2014 dibanding masa sebelumnya yaitu ketika berlakunya UU No. 32 Tahun 2004. Bila sebelumnya Pasal 19 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa penyelenggara pemerintah daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD; maka dengan berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 Pasal 57 menyatakan bahwa penyelenggara pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah. Dengan demikian dapat dianalogikan bahwa dengan berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 maka kepala daerah dan DPRD merupakan dua organ dalam satu kamar yang harus bermitra, dan kemitraan ini dibantu oleh perangkat daerah. Hubungan kerja antara DPRD dan kepala daerah yang didasarkan atas kemitraan sejajar ini tertuang dalam Pasal 207 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014. Rumusan ini kemungkinan untuk membatasi peran DPRD yang sebelumnya sering '*kebablasan*', bahkan di berbagai daerah kurang menjalin hubungan kemitraan yang harmonis dengan kepala daerah. Perubahan ke dalam satu kamar dengan kepala daerah sebagai penyelenggara pemerintahan diharapkan dapat memperbaiki hubungan kemitraan. Kemitraan keduanya yang dibantu oleh perangkat daerah mengindikasikan bahwa unsur birokrasi daerah haruslah netral dan mendukung penyelenggaraan pemerintahan. Dalam hubungan kemitraan ini, penyampaian laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD tidak dapat dijadikan sarana pemberhentian kepala daerah (Pasal 207 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014). Hal ini tentu bertujuan untuk memperkuat kedudukan kepala daerah sebagai mitra hubungan kerja DPRD.

Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 posisi/kedudukan dan fungsi DPRD berubah, sebab fungsi kontrol serta *checks and balances* mengalami penurunan karena menempatkan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Secara yuridis ini memberikan kesan kuat upaya mengembalikan peran dan fungsi DPRD seperti ketika di bawah UU No. 5 Tahun 1974 di mana pemerintah

daerah terdiri dari kepala daerah dan DPRD dengan demikian fungsi kontrol serta *check and balances* menjadi lemah. UU No. 23 Tahun 2014 lebih mengisyaratkan bahwa kepala daerah dan DPRD yang dibantu oleh perangkat daerah merupakan satu kesatuan utuh yang tidak terpisahkan.

Pertama, terkait dengan perubahan posisi DPRD yang lemah dan menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat pada anggota DPRD sebagai lembaga perwakilan politik membuat posisi DPRD semakin '*terpuruk*'. Arogansi anggota DPRD untuk melakukan *impeachment* kepala daerah tentu berimplikasi pada ketidakstabilan dinamika politik lokal sehingga berimplikasi pada terbelenggalnya fungsi layanan publik. Penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah tidak bisa dinikmati rakyat sepenuhnya sebab tidak diikuti dengan terbangunnya pemerintahan yang demokratis di daerah. Lembaga-lembaga lokal cenderung dipolitisir, sehingga yang terjadi justru fragmentasi politik di tingkat lokal dan munculnya politik identitas etnis yang semakin kuat. Demokrasi yang terbangun baru pada tahap prosedural, dan transfer kewenangan masih dilihat sebagai perpindahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada elit-elit lokal sebagai '*raja-raja kecil*' atau '*clan-clan kecil*'. Munculnya '*raja-raja kecil*' atau '*clan-clan kecil*' di daerah ini menjadi bukti bahwa fungsi pengawasan yang dijalankan DPRD belum berjalan optimal, sehingga *check and balances* antara DPRD dan kepala daerah belum terjadi. DPRD yang seharusnya melakukan fungsi pengawasan di daerah dalam praktiknya seringkali mempolitisir fungsinya untuk kepentingan individu/kelompok/parpolnya.

Kedua, terkait dengan fungsi DPRD dalam pembentukan Perda yang dipisahkan dengan penetapan Perda menunjukkan adanya *goodwill* dari pemerintah pusat untuk meningkatkan kinerja kepala daerah dan DPRD sekaligus memberikan pengawasan preventif terhadap berlakunya Perda. Pengalaman sebelumnya menunjukkan banyaknya Perda-perda bermasalah yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. UU No. 23 Tahun 2014 mengatur bahwa sebelum Perda ditetapkan wajib mendapatkan nomor register Perda dari Menteri bagi rancangan Perda provinsi dan gubernur bagi rancangan perda

kabupaten/kota. Hal ini menunjukkan adanya pengawasan preventif bagi pemberlakuan perda, sedangkan pengawasan represif tetap diberlakukan. Bila fungsi mengatur merupakan salah satu indikator kinerja DPRD, sedangkan fungsi mengurus merupakan salah satu indikator kinerja kepala daerah; maka dengan banyaknya Perda-perda bermasalah menunjukkan rendahnya kinerja DPRD. Kinerja DPRD ini dipengaruhi sumber daya manusia DPRD bukan saja secara personalia, tetapi juga institusi DPRD bersama unsur pemerintahan daerah lainnya.

Ketiga, lemahnya fungsi pengawasan oleh DPRD pada masa sebelumnya, berusaha diperbaiki melalui UU No. 23 Tahun 2014 dengan memperkuat tugas dan wewenang DPRD. Hal ini dilakukan dengan cara meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur/bupati/walikota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Melalui cara ini diharapkan DPRD dapat menjalankan peran *check and balances* sebagai penyelenggara pemerintahan daerah. Belajar dari pengalaman sebelumnya di mana seringkali terjadi ketidakharmonisan serta sikap *'kebablasan'* hubungan DPRD dan kepala daerah, maka anggota DPRD dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketidakharmonisan atau konflik tersembunyi ini menurut Zuhro (2013: 60) menunjukkan lemahnya hubungan DPRD dan kepala daerah⁵ dan ini yang berusaha diperbaiki melalui UU No. 23 Tahun 2014. Pada Pasal 159 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 maka DPRD Kabupaten/Kota mempunyai hak interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat. Hak-hak ini merupakan hak lembaga, bukan hak anggota DPRD secara perorangan, artinya yang mengajukan usulan penggunaan hak adalah lembaga DPRD berdasarkan mekanisme yang diatur dalam Tata Tertib DPRD. Terkait dengan hal ini maka pada Pasal 159 ayat (2), (3), dan (4) UU No. 23 Tahun 2014 menjelaskan maksud hak-hak tersebut. Hak interpelasi adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk meminta keterangan kepada bupati/walikota mengenai

kebijakan pemerintah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara (Pasal 159 ayat 2). Hak angket sesuai Pasal 159 ayat (3) adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan hak menyatakan pendapat adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan bupati/walikota atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket yang diatur pada Pasal 159 ayat (4). Ketentuan Pasal 159 UU No. 23 Tahun 2014 tidak secara eksplisit mengatur bahwa DPRD dapat melakukan proses *impeachment* kepada kepala daerah, namun untuk menjamin dan memperkuat hak DPRD. Prediksi ke depan, bila DPRD tidak satu visi dengan kepala daerah maka penggunaan hak-hak tersebut oleh lembaga DPRD semakin menjamin ketidakstabilan politik di daerah. Sebab melalui penggunaan hak-hak tersebut dapat menjadi celah bagi DPRD untuk melakukan *impeachment* kepada kepala daerah.

Keempat, terkait dengan hak organ DPRD dan mengingat sistem kader dalam partai politik belum berjalan untuk mendukung suasana demokrasi, maka DPRD berhak mengikuti orientasi dan pendalaman tugas. Fenomena yang seringkali terjadi adalah terpilihnya wakil rakyat yang tidak kompeten, atau anggota DPRD bukan kader partai tetapi hanya *'numpang lewat'* karena dikenal masyarakat dan dapat memberikan *'upeti'* ke parpol. Oleh karena itu pada hak anggota di DPRD menurut UU No. 23 Tahun 2014 ditambahkan untuk mengikuti orientasi dan pendalaman tugas dengan tujuan agar anggota DPRD memahami peran dan tugasnya, sehingga diharapkan dapat bekerja optimal. Orientasi ini dapat dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota, sekretariat DPRD provinsi/kabupaten/kota, partai politik, atau perguruan tinggi; artinya semua *stakeholders* berkontribusi meningkatkan kompetensi anggota DPRD agar DPRD dapat menjalankan haknya

5 R. Siti Zuhro. 2013. "Relasi Antara DPRD dan Kepala Daerah Era PILKADA". *Jurnal Ilmu Pemerintahan Edisi 40 Tahun 2013*. Jakarta: MIPI. Hal.60.

dengan maksimal. Secara tidak langsung, ini menunjukkan bahwa parpol belum berperan maksimal dalam melakukan rekrutmen politik. Oleh karena itu perlu ada keterkaitan dan penataan ulang yang komprehensif antara UU Parpol dan UU Pemilu yang mengatur tentang kriteria kualitatif bakal calon anggota DPRD yang bukan saja dari tingkat pendidikan, tetapi juga memiliki pengalaman berorganisasi secara berjenjang dari tingkat *grass-roots* atau ranting– anak cabang- cabang- wilayah-nasional serta kompetensi lainnya. Hal ini bertujuan agar anggota DPRD benar-benar mengenal masyarakat secara dekat. Selain itu sistem pengkaderan dalam setiap parpol perlu dibenahi secara fundamental, agar bakal calon anggota DPRD yang ‘ditawarkan’ kepada masyarakat untuk dipilih benar-benar puritan baik secara kualitatif, kompetensi, dan etis. Pernyataan ini senada dengan Djohan (2014: 23) yang menyatakan bahwa anggota dewan *dipupuk* karier politiknya secara berjenjang. Diawali sebagai anggota biasa, meningkat menjadi pimpinan komisi dan menanjak menjadi pimpinan dewan. Jika berprestasi, dari anggota dewan di kota/kabupaten dipromosikan ke tingkat provinsi, dan selanjutnya ‘maju’ untuk duduk di kursi DPR-RI.⁶ Smith (2012: 32) menyebutnya sebagai sarana pelatihan kepemimpinan politik.⁷

Kelima, terkait dengan kewajiban DPRD yang dalam implementasinya seringkali justru tidak mengindahkan prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Bila pada masa berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 masyarakat seringkali menyaksikan anggota DPRD yang lebih memperjuangkan kepentingan pribadi/golongan/kelompoknya dibanding kepentingan masyarakat. Terkait adanya hubungan antara wakil rakyat dan yang diwakili (masyarakat), Gelbert Abcarian dalam Sanit (1985: 228–229) membaginya dalam empat tipe hubungan antara si wakil dan wakilnya, yaitu: (1) si wakil sebagai wali (*trustee*), (2) si wakil sebagai utusan

(*delegate*), (3) si wakil sebagai *politico*, dan (4) si wakil sebagai partisipan. Fenomena ini dimungkinkan karena tipe wali yang selama ini dijalankan oleh anggota DPRD, sehingga anggota DPRD cenderung bertindak bebas atas nama kepentingan sendiri dengan mempertimbangkan sendiri dalam memberikan persetujuan terhadap pilihan kebijakan yang ada.⁸ Oleh karena pada UU No. 23 Tahun 2014 kewajiban DPRD diperkuat untuk menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala yang dipisahkan dengan kewajibannya untuk menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat. Kedua kewajiban DPRD yang dipisahkan ini bertujuan untuk memperkuat fungsi DPRD agar dapat memilahkan antara aspirasi konstituen dan aspirasi masyarakat. Sebab praktik selama ini sikap ‘*picik*’ anggota DPRD yang memperjuangkan aspirasi konstituennya sebagai ‘*harga mati*’ justru seringkali bertentangan dengan aspirasi masyarakat sebagian besar. Dengan demikian anggota DPRD diharapkan memiliki wawasan yang luas dan kepekaan sosial yang tinggi. Anggota DPRD yang harus mengadakan konsultasi secara kontinu kepada konstituen ini akan semakin mendekati pada konstituen; sehingga DPRD dapat peka terhadap aspirasi masyarakat. Secara teoretis, UU No. 23 Tahun 2014 ini mengarahkan kewajiban DPRD selaku utusan (*delegate*) dari konstituen, sehingga proyeksi ke depannya akan bermunculan ‘*rumah aspirasi*’, ‘*rumah rakyat*’ atau sejenisnya sebagai upaya pembukaan kantor di daerah pemilihannya untuk menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen. Tentu saja hal ini memerlukan anggaran, sebaliknya bila rakyat merasakan kehadiran dan manfaat wakilnya dalam memperjuangkan aspirasi maka ‘*rumah*’ tersebut dapat menjadi sarana penggalangan dana sekaligus memperkuat partisipasi masyarakat di bidang politik secara sukarela dan penuh kesadaran bukan dengan mobilisasi. Penguatan partisipasi masyarakat ini diharapkan dapat meningkatkan kinerja DPRD dalam memperjuangkan kepentingan masyarakat yang dapat dikontrol oleh konstituennya melalui fungsi yang dijalankannya. Hal ini oleh Smith (2012: 41) dapat digolongkan

6 Djohermansyah Djohan. 2014. *Merajut Otonomi Daerah Pada Era Reformasi (Kasus Indonesia)*. Jakarta: IKAPTK. Hal.23.

7 Brian C Smith. (terj.). 2012. *Decentralization The Territorial Dimension of The State (Desentralisasi Dimensi Teritorial Suatu Negara)*. Jakarta: MIPI. Hal. 32.

8 Arbi Sanit. 1985. *Perwakilan Politik di Indonesia*. Jakarta: Rajawali. Hal. 228-229.

sebagai tujuan desentralisasi yang mengarah pada pertanggungjawaban kepada konstituen. Penguatan organ DPRD yang 'dibarengi' budaya masyarakat yang 'bersih', tidak mengharapkan balas budi karena berhasil mengusung wakilnya sebagai anggota DPRD serta perlunya sanksi yang tegas terhadap *money politics* memang memerlukan proses

waktu yang panjang; naum bila hal ini terwujud maka akan menghasilkan transparansi politik yang menguntungkan masyarakat.

Berikut pada Tabel 1 ditunjukkan perbandingan posisi/kedudukan dan fungsi DPRD di bawah UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014 sbb.

Tabel 1
DPRD di bawah UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014

No.	Materi	UU No. 32 Tahun 2004	UU No. 23 Tahun 2014
1.	Posisi/ Kedudukan dan Fungsi	<ol style="list-style-type: none"> 1. DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah (Pasal 40). 2. Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. 3. DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah (Pasal 95). 2. Penyelenggara pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah (Pasal 57) 3. DPRD memiliki fungsi pembentukan Perda, anggaran, dan pengawasan.
2.	Tugas dan Wewenang	<ol style="list-style-type: none"> 1. Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama 2. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama kepala daerah 3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, Peraturan Kepala Daerah, APBD, kebijakan pmda dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerja sama internasional di daerah. 4. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah. 5. Memberikan pendapat, pertimbangan, dan persetujuan kepada pmda terhadap rencana perjanjian internasional di daerah. 6. Memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. 7. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Membentuk Perda bersama gubernur/bupati/walikota; 2. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda tentang APBD yang diajukan oleh gubernur/bupati/walikota; 3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD provinsi/kabupaten/kota; 4. Dihapus; 5. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur/bupati/walikota kepada Presiden/Menteri/Gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian; 6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah provinsi/kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah provinsi/kabupaten/kota; 7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah provinsi/kabupaten/kota;

No.	Materi	UU No. 32 Tahun 2004	UU No. 23 Tahun 2014
		8. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. 9. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar-daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.	8. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur/bupati/walikota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi/kabupaten/kota; 9. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah; 10. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. (Pasal 101 dan 154).
3.	Hak	1. Interpelasi 2. Angket 3. Menyatakan Pendapat (Pasal 43) Mengatur secara prosedural penggunaan hak-hak tersebut sesuai peraturan yang berlaku. Selain itu, hak DPRD adalah: 1. Mengajukan rancangan Perda. 2. Mengajukan pertanyaan. 3. Menyampaikan usul dan pendapat. 4. Memilih dan dipilih. 5. Membela diri. 6. Imunitas. 7. Protokol. 8. Keuangan dan administratif. (Pasal 44)	1. Interpelasi 2. Angket 3. Menyatakan Pendapat (Pasal 159) Mengatur secara substansi penggunaan hak-hak tersebut sesuai mekanisme yang diatur dalam Tata Tertib DPRD. Selain itu, hak DPRD adalah: 1. Mengajukan rancangan Perda. 2. Mengajukan pertanyaan. 3. Menyampaikan usul dan pendapat. 4. Memilih dan dipilih. 5. Membela diri. 6. Imunitas. 7. Mengikuti orientasi dan pendalaman tugas. 8. Protokol. 9. Keuangan dan administratif. (Pasal 160)
4.	Kewajiban	1. Mengamalkan Pancasila, UUD, dan semua peraturan perundangan. 2. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. 3. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan NKRI. 4. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah. 5. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat 6. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat	1. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila. 2. Melaksanakan UUD Negara RI Tahun 1945 dan menaati ketentuan peraturan perundangan. 3. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan NKRI. 4. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan. 5. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat. 6. Menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

No.	Materi	UU No. 32 Tahun 2004	UU No. 23 Tahun 2014
4.		7. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan. 8. Memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kerjanya sebagai anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya. 9. Menaati peraturan tata tertib, kode etik, dan sumpah janji anggota DPRD. 10. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait. (Pasal 45)	7. Menaati tata tertib dan kode etik. 8. Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. 9. Menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala. 10. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat. 11. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya. (Pasal 161)

Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 diharapkan DPRD dapat menjalankan peran, fungsi, dan tugasnya untuk memperkuat sistem demokrasi yang membangun sistem *check and balances*. Harapannya meskipun posisi/kedudukan dan fungsi DPRD sebagai penyelenggara pemerintahan daerah; maka dengan diimbangi adanya penguatan tugas, wewenang, hak, dan kewajiban DPRD diharapkan kualitas, kompetensi, dan etika semakin meningkat sehingga prinsip demokrasi benar-benar dapat dijalankan sesuai aspirasi masyarakat. Organ DPRD diharapkan dapat menjalankan fungsi *delegate*, bukan lagi sebagai wali sehingga tujuan desentralisasi untuk dapat mendekatkan pelayanan kepada masyarakat tidak lagi dibajak oleh kepentingan elit. Untuk menjamin ini semua tetap diperlukan kontrol oleh pemerintah pusat agar tidak menimbulkan defisiensi dalam pelaksanaannya. Dengan demikian merujuk dimensi desentralisasi dari Rondinelli, maka penguatan organ DPRD dapat dikategorikan dalam dimensi desentralisasi politik. Desentralisasi politik ini merujuk pada peningkatan kekuasaan warga daerah dan yang mewakili warga dalam proses pembuatan keputusan publik. Dengan demikian kebutuhan desentralisasi terkait dengan organ DPRD dalam pelaksanaan otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat, memacu pembangunan ekonomi, transformasi sosial, dan pemerataan hasil pembangunan sebagaimana dikemukakan Muttalib dan Khan (2013: 34).⁹

⁹ M.A. Muttalib dan Mohd. Akbar Ali Khan. (terj.). 2013. *Theory of Local Government (Teori Pemerintahan Daerah)*. Jakarta: MIPI. Hal.34.

PENUTUP

Ada beberapa hal yang perlu mendapat catatan terkait dengan masalah organ DPRD dalam pelaksanaan otonomi daerah menurut UU No. 23 Tahun 2014. Meskipun DPRD dan kepala daerah merupakan penyelenggara pemerintahan daerah yang dapat diibaratkan adanya dua organ dalam satu kamar yang dapat melemahkan sistem *check and balances*; namun adanya penguatan tugas dan wewenang, hak, serta kewajiban DPRD diharapkan dapat memperkuat organ DPRD dalam menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen sehingga pelaksanaan otonomi daerah tepat sesuai sasaran. Melalui cara ini diharapkan fungsi DPRD selaku *delagate* dari rakyat semakin kuat. Penguatan peran DPRD ini seharusnya juga diikuti dengan UU Parpol dan UU Pemilu yang secara komprehensif mendorong peningkatan kualitas, kompetensi, dan etika bakal calon anggota DPRD yang diajukan oleh parpol. Secara tidak langsung hal ini mendorong parpol melaksanakan sistem pengkaderan yang berjenjang sebagai sarana rekrutmen politik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku/Jurnal

- Cheema, G. Shabbir and Rondinelli, Dennis A. (eds). 2007. *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. Washington DC: Brooking Institution Press.
- Djohan, Djohermansyah. 2014. *Merajut Otonomi Daerah pada Era Reformasi (Kasus Indonesia)*. Jakarta: IKAPTK.

- Heywood, Andrew. 1997. *Politics*. London: McMillan.
- Muttalib, M.A. dan Khan, Mohd. Akbar Ali. (terj.). 2013. *Theory of Local Government (Teori Pemerintahan Daerah)*. Jakarta: MIPI.
- Sanit, Arbi. 1985. *Perwakilan Politik di Indonesia*. Jakarta: Rajawali.
- Smith, Brian C. (terj.). 2012. *Decentralization The Territorial Dimension of The State (Desentralisasi Dimensi Teritorial Suatu Negara)*. Jakarta: MIPI.
- Surbakti, Ramlan. 2013. "Defisiensi Berbagai Aspek Kebijakan Otonomi Daerah". *Jurnal Ilmu Pemerintahan Edisi 43 Tahun 2013*. Jakarta: MIPI. Hal.8.
- Zuhro, R. Siti. 2013. "Relasi Antara DPRD dan Kepala Daerah Era PILKADA". *Jurnal Ilmu Pemerintahan Edisi 40 Tahun 2013*. Jakarta: MIPI.

Peraturan Perundang-Undangan

UUD '45. 2014: *Amandemen beserta Penjelasannya*. Yogyakarta: Pustaka Baru.

Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Bandung: Citra Umbara.

Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Jakarta: Deka Mandiri.

* Susanti adalah staf di Universitas Terbuka
e-mail: susanti@ut.ac.id