

**IMPLEMENTASI PERAN DAN FUNGSI DPRD
DALAM RANGKA MEWUJUDKAN DALAM
RANGKA "GOOD GOVERNANCE"¹**

Oleh : Meiske Mandey²

ABSTRAK

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui bagaimana mewujudkan good governance dalam penyelenggaraan pemerintahan dan bagaimana mewujudkan good governance dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normative disimpulkan: 1. Optimalisasi peran DPRD merupakan kebutuhan yang harus segera diupayakan jalan keluarnya, agar dapat melaksanakan tugas, wewenang, dan hak-haknya secara efektif sebagai lembaga legislasi daerah. Optimalisasi peran ini oleh karena sangat tergantung dari tingkat kemampuan anggota DPRD, maka salah satu upaya yang dilakukan dapat diidentikkan dengan upaya peningkatan kualitas anggota DPRD. 2. Buah dari peningkatan kualitas dapat diukur dari seberapa besar peran DPRD dari sisi kemitra sejawaran dengan lembaga eksekutif dalam menyusun anggaran, menyusun dan menetapkan berbagai peraturan daerah, serta dari sisi kontrol adalah sejauhmana DPRD telah melakukan pengawasan secara efektif terhadap kepala daerah dalam pelaksanaan APBD atau kebijakan publik yang telah ditetapkan. Namun yang juga tidak kalah pentingnya, optimalisasi peran DPRD ini alangkah lebih baik jika dibarengi dengan peningkatan pemahaman mengenai "etika politik" bagi anggota DPRD, agar pelaksanaan fungsi-fungsi anggaran, legislasi dan pengawasan dapat berlangsung secara etis dan proporsional. Dengan pemahaman yang mendalam mengenai etika politik, setiap anggota DPRD tentu akan mampu menempatkan dirinya secara proposional, baik dalam berbicara maupun bersikap atau

bertindak, serta tidak melupakan posisinya sebagai wakil rakyat yang telah memilihnya.

Kata kunci: Peran dan fungsi DPRD, *good governance*.

A. PENDAHULUAN

Kepemerintahan daerah yang baik (*good local governance*) merupakan issue yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi public dewasa ini. Tuntutan gagasan yang dilakukan masyarakat kepada pemerintah untuk pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik adalah sejalan dengan meningkatnya pengetahuan masyarakat di samping adanya globalisasi pergeseran paradigma pemerintahan dari *rulling government* yang terus bergerak menuju *good governance* dipahami sebagai suatu fenomena berdemokrasi secara adil. Untuk itu perlu memperkuat peran dan fungsi DPRD agar eksekutif dapat menjalankan tugasnya dengan baik. DPRD yang seharusnya mengontrol jalannya pemerintahan agar selalu sesuai dengan aspirasi masyarakat, bukan sebaliknya merusak dan mengkonidisikan Eksekutif untuk melakukan penyimpangan-penyimpangan terhadap aturan-aturan yang berlaku, melakukan kolusi dalam pembuatan anggaran agar menguntungkan dirinya, serta setiap kegiatan digunakan sebagai kesempatan untuk "memeras" Eksekutif sehingga Eksekutif perhatiannya menjadi lebih terfokus untuk memanjakan anggota DPRD dibandingkan dengan masyarakat keseluruhan. Dengan demikian tidak aneh, apabila dalam beberapa waktu yang lalu beberapa anggota DPRD dari berbagai kota/Kabupaten ataupun provinsi banyak yang menjadi tersangka atau terdakwa dalam berbagai kasus yang diindikasikan korupsi. Hal ini sangat disesalkan oleh semua pihak, perilaku kolektif anggota dewan yang menyimpang dan cenderung melanggar aturan-aturan hukum yang berlaku.

Walalupun korupsi di DPRD ini secara kasat mata banyak diketahui masyarakat namun diadili dan ditindaklanjuti oleh aparat penegak

¹ Artikel

² Dosen pada Fakultas Hukum Unsrat, Manado

hukum, sangatlah sedikit. Factor ini dapat memicu ketidakpuasan masyarakat terhadap supremasi hukum di negara kita. Elite politik yang seharusnya memberikan contoh dan teladan kepada masyarakat justru melakukan tindakan-tindakan yang tidak terpuji, memperkaya diri sendiri, dan bahkan melakukan pelanggaran hukum secara kolektif. Lemahnya penegakkan hukum ini memicu terjadinya korupsi secara kolektif oleh elite politik terutama anggota DPRD ini.

Untuk menghindari adanya kooptasi politik antara kepala daerah dengan DPRD maupun sebaliknya perlu dijalankan melalui prinsip *Check and Balances* artinya adanya keseimbangan serta merta adanya pengawasan terus menerus terhadap kewenangan yang diberikannya. Dengan demikian anggota DPRD dapat dikatakan memiliki akuntabilitas, manakala memiliki rasa tanggungjawab dan kemampuan yang professional dalam menjalankan peran dan fungsinya tersebut. Mekanisme *check and balances* memberikan peluang eksekutif untuk mengontrol legislative. Walaupun harus diakui oleh DPRD (*legislatif*) memiliki posisi politik yang sangat kokoh dan seringkali tidak memiliki akuntabilitas politik karena berkaitan erat dengan system pemilihan umum yang dijalankan. Untuk itu kedepan perlu kiranya kepada daerah mempunyai keberanian untuk menolak suatu usulan dari DPRD terhadap kebijakan yang menyangkut kepentingannya, misalnya kenaikan gaji yang tidak masuk akal, permintaan tunjangan yang berlebihan, dan membebani anggaran daerah untuk kegiatan yang kurang penting. Mekanisme *check and balances* ini dapat meningkatkan hubungan eksekutif dan legislative dalam mewujudkan kedudukannya sebagai wakil rakyat tidak mungkin melepaskan dirinya dari kehidupan rakyat yang diwakilinya. DPRD sebagai wakil rakyat dalam tindakan dan perbuatan harus menyesuaikan dengan norma-norma yang dianut dan berlaku dalam kebudayaan rakyat yang diwakilinya. Dengan demikian DPRD tidak akan melakukan perbuatan yang tidak terpuji, menguntungkan

pribadi dan membebani anggaran rakyat untuk kepentingannya.

Dengan memahami etika pemerintahan diharapkan dapat mengurangi tindakan-tindakan yang tercela, tidak terpuji dan merugikan masyarakat. Untuk itu perlu kiranya dibuatkan "kode etik" untuk para anggota DPRD yang dapat dijadikan pedoman dalam pelaksanaan peran dan fungsinya, sehingga kewenangan yang besar juga disertai dengan tanggungjawab yang besar pula. Sosok ideal DPRD yang bermoral, aspiratif dengan kepentingan rakyat, dan selalu memperjuangkan kesejahteraan masyarakat dapat terwujud. Kuncinya baik eksekutif maupun legislative harus terjalin komunikasi timbal balik dan adanya keterbukaan diantara para pihak dalam penyelesaian segala permasalahan dalam mewujudkan kesejahteraan rakyatnya.

Harapan-harapan tersebut dengan adanya pemilihan kepala daerah secara langsung, yang akan memperkuat posisi kepala daerah sehingga dapat menjadi mitra yang baik bagi DPRD dalam mengatasi berbagai persoalan yang dihadapi. Peran dan fungsi DPRD akan terjadi perubahan yang cukup signifikan sering dengan pengurangan kewenangan yang dimilikinya tersebut. Dengan adanya keseimbangan hak dan kewenangan tersebut antara eksekutif dan legislatif diharapkan korupsi yang marak terjadi di DPRD (*legislative*) dapat berkurang seiring dengan pematangan demokrasi dalam kehidupan masyarakat. Terwujudnya *clean and good governance* merupakan harapan semua masyarakat.

Optimalisasi peran DPRD merupakan kebutuhan yang harus segera diupayakan jalan keluarnya, agar dapat melaksanakan tugas, wewenang, dan hak-haknya secara efektif sebagai lembaga legislasi daerah. Optimalisasi peran ini oleh karena sangat tergantung dari tingkat kemampuan anggota DPRD, maka salah satu upaya yang dilakukan dapat diidentikkan dengan upaya peningkatan kualitas anggota DPRD. Buah dari peningkatan kualitas dapat diukur dari seberapa besar peran DPRD dari sisi kemitra sejajaran dengan lembaga eksekutif

dalam menyusun anggaran, menyusun dan menetapkan berbagai peraturan daerah, serta dari sisi kontraol adalah sejauhmana DPRD telah melakukan pengawasan secara efektif terhadap kepala daerah dalam pelaksanaan APBD atau kebijakan public yang telah ditetapkan. Namun yang juga tidak kalah pentingnya, optimalisasi peran DPRD ini alangkah lebih baik jika dibarengi dengan peningkatan pemahaman mengenai “etika politik” bagi anggota DPRD, agar pelaksanaan fungsi-fungsi anggaran, legislasi dan pengawasan dapat berlangsung secara etis dan proporsional. Dengan pemahaman yang mendalam mengenai etika politik, setiap anggota DPRD tentu akan mampu menempatkan dirinya secara proposional, baik dalam berbicara maupun bersikap atau bertindak, serta tidak melupakan posisinya sebagai wakil rakyat yang telah memilihnya. Sebagai salah satu contoh dalah tidak etis jika dalam situasi krisis yang multidimensional ini, anggota DPRD lebih mementingkan diri sendiri dan golongannya, ketimbang memperjuangkan nasib rakyat yang diwakilinya. Issue “*money politics*” dalam pemilihan kepada daerah di beberapa daerah dan derasnya arus demontrasi yang menyoroti perjuangan anggota DPRD dalam menaikkan gaji dan kesejahteraannya harus ditangkap sebagai pengalaman berharga untuk perbaikan di masa-masa datang.

Adanya kemungkinan implikasi, baik yang bersifat politik maupun yang bersifat negative seperti yang diuraikan diatas adalah didasarkan pada asumsi bhe pimpinan dan anggota-anggota DPRD berada dalam kualifikasi ideal dalam arti memahami hak, tugas, dan wewenang serta mampu mengaplikasikannya secara baik, didukung dengan tingkat pendidikan dan pengalaman (kematangan) di bidang politik dan pemerintahan yang memadai. Dengan asumsi ini, adanya suasana kondusif yang memungkinkan terlaksananya kemitraan dan pengawasan, atau bahkan terjadi konflik antara kedua lembata tersebut,

menunjukkan dinamika politik karena DPRD dapat memainkan perannya secara baik.

Penyelenggaraa pemerintahan dalam suatu negara tidak hanya terdapat di pusat pemerintahan saja. Pemerintahan pusat memberikan wewenangnya kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri dan di Indonesia yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam system dan prinsip negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945. Sedangkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dilaksanakan dengan asas desentralisasi, yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam siistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di samping itu juga melaksanakan dekosentrasi, yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau penugasan dari pemerintahan kepada daerah dan/atau desa dari pemerintahan propinsi kepada kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah, diperlukan perangkat-perangkat dan lembaga-lembaga untuk menyelenggarakan jalannya pemerintahan di daerah sehari-hari. Sebagaimana hanya di pusat negara, perangkat-perangkat dan lembaga-lembaga daerah biasanya merupakan reflex dari system yang ada di pusat negara. Untuk memenuhi fungsi perwakilan dalam menjalankan kekuasaan legislative daerah sebagaimana di pusat negara di daerah dibentuk pula Lembaga Perwakilan Rakyat, dan lembaga ini biasa dikenal atau dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggaraann pemerintahan daerah.

Secara umum peran ini diwujudkan dalam tiga fungsi yaitu :

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

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

1. Representation. Mengartikulasikan keprihatinan, tuntutan, harapan dan melindungi kepentingan rakyat ketika kebijakan dibuat, sehingga DPRD senantiasa berbicara “atas nama rakyat”;
2. Advokasi. Anggregasi aspirasi yang komprehensif dan memperjuangkannya melalui negosiasi kompleks dan sering alott, serta tawar-menawar politik yang sangat kuat. Hal ini wajar mengingat aspirasi masyarakat mengandung banyak kepentingan atau tuntutan yang terkadang berbenturan satu sama lain. Tawar menawar politik dimaksudnya untuk mencapai titik temu berbagai kepentingan tersebut;
3. Administrative oversight. Menilai atau menguji dan bila perlu berusaha mengubah tindakan-tindakan dari badan eksekutif.

Berdasarkan fungsi ini adalah tidak dibenarkan apabila DPRD bersikap “lepas tangan” terhadap kebijakan pemerintah daerah yang bermasalah atau dipersoalkan oleh masyarakat. Apalagi dengan kalimat naif “itu

bukan wewenang kami”, seperti yang kerap terjadi dalam praktek. Dalam kasus seperti ini, DPRD dapat memanggil dan meminta keterangan, melakukan angket dan interpelasi, bahkan pada akhirnya dapat meminta pertanggungjawaban kepada daerah.

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

- Fungsi legislasi
- Fungsi anggaran; dan
- Fungsi pengawasan.

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

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

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

B. MEWUJUDKAN *GOOD GOVERNANCE*

Secara analogi, *governance* dalam konteks organisasi secara umum, baik berupa organisasi perusahaan maupun organisasi public atau social lainnya, maka dapat diartikan pula sebagai suatu system dan struktur yang baik dan benar yang menciptakan kejelasan mekanisme hubungan organisasi baik secara internal maupun eksternal. *Good governance* terwujud dalam implementasi dan penegakan (*enforcement*) dari system dan struktur yang telah tersusun baik. Implementasi dan penegakan tersebut bertumpu pada umumnya, lima prinsip yang universal yaitu: *responsibility, accountability, fairness, independency* dan *transperancy*. Kelima prinsip fundamental tersebut dapat dijelaskan secara singkat berikut ini:

- *Responsibility*; kesesuaian di dalam pengelolaan perusahaan terhadap prinsip korporasi yang sehat serta peraturan perundangan yang berlaku;
- *Accountability*; kejelasan fungsi, struktur, system dan prosedur pertanggungjawaban orga perusahaan sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif;
- *Fairness*; perlakuan yang adil dan setara di dalam memenuhi hak-hak stakeholder yang timbul berdasarkan perjanjian dan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- *Independency*; pengolaan secara profesional, menghindari benturan kepentingan dan tekanan pihak manapun sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- *Transparency*; keterbukaan informasi di dalam proses pengambilan keputusan dan di dalam mengungkapkan informasi material dan relevan mengenai perusahaan.

Kelima prinsip tersebut bukanlah harga mati atau *one size all*, artinya dalam

menerapkan dan menegakkan *good governance* kelima prinsip tersebut disesuaikan dengan budaya dan problem masing-masing institusi yang akan menjalankannya. Disamping itu, apabila memiliki berbagai *code of conduct* ataupun *best practice* dari berbagai institusi di berbagai negara, maka kelima prinsip dasar tersebut hampir selalu dapat ditemukan karena sifatnya yang universal. Namun demikian, perlu diperhatikan pula bahwa kelima prinsip ini sifatnya *evolutionary in nature*, artinya berkembang sesuai kebutuhan dan dinamika masyarakat yang menerapkan dan menegakkannya. Juga praktik *good governance* di berbagai institusi di beberapa negara mengajarkan bahwa *good governance is about time as well*, artinya penerapan dan penegakan *good governance* tidak semudah membalikkan telapak tangan, melainkan akan terkait erat dengan waktu, mengingat perubahan yang akan dilakukan adalah tidak sedikit dan tidak sederhana, terutama pada aspek mental dan budaya masyarakat yang akan menerapkan dan menegakkan *good governance*.

Perspektif sector publik terhadap *good governance* menempatkan proses pencapaian tujuan bersama dalam bernegara yang melibatkan pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat melalui system administrasi negara. Untuk dapat tercapainya tujuan tersebut, maka tentunya masing-masing institusi/lembaga negara harus secara serempak menerapkan dan menegakkan *good governance*. Hal ini dapat efektif dicapai melalui administrasi public/birokrasi yang mampu dalam menjalankan peran, tugas dan fungsinya secara sungguh-sungguh, penuh rasa tanggungjawab, yang dilaksanakan secara efektif, efisien, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh masyarakat dan warga.

Seperti halnya pada sector privat, maka penerapan dan penegakkan prinsip-prinsip *good governance* pada sector public menjadi prasyarat mutlak pula dalam mewujudkan *good governance* atau *clean governance*. Prinsip-

prinsip *good governance* pada dasarnya mengandung nilai yang bersifat obyektif dan universal yang menjadi acuan dalam menentukan tolok ukur atau indikator dan ciri-ciri/karakteristik penyelenggaraan pemerintahan negara yang baik. Prinsip-prinsip *good governance* dalam praktek penyelenggaraan negara dituangkan dalam 7 (tujuh) asas-asas umum penyelenggaraan negara sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersing dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Adapun prinsi atau asas umum dlam penyelenggaraan negara meliputi:

1. *Asas Kepastian Hukum* adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landaran peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.
2. *Asas Tertib Penyelenggaraan Negara* adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
3. *Asas Kepentingan Umum* adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.
4. *Asas Keterbukaan* adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif, tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.
5. *Asas Proporsionalitas* adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan negara.
6. *Asas Profesionalitas* adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

7. *Asas Akuntabilitas* adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan begara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undnagan yang berlaku.

Good governance pada sector public di Indonesia diamanatkan kepada tiga bagian yaitu :

- Eksekutif;
- Yudikatif; dan
- Legislatif

Tulisan ini difokuskan pada pembahasan *good governance* yang diamanatkan kepada legislative yang diemban oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dalam menjalankan perannya sebagai wakil rakyat, DPRD melakukan tiga fungsi utama yaitu :

- Fungsi legislasi;
- Fungsi penganggaran; dan
- Fungsi pengawasan.

Ketiga fungsi tersebut harus dijalakan dengan baik/tepat/pantas, sebagaimana diinsipirasikan dari analogi *seaworthy* pada kapal Titanic sebelumnya. Penerapan dan penegakkan tersebut bertumpu pada asas *fiduciary duty*; yaitu bahwa pengangkatan setiap anggota DPR/DPRD didasarkan pada asas kepercayaan (dari rakyat) bahwa setiap anggota yang diangkat akan menjalankan fungsi dan perannya dengan menjunjun tinggi *duties* sebagai berikut :

- *Duty of skill and care*;
- *Duty to act in bona fide*;
- *Duty of good faith*;
- *Duty of loyalty*;
- *Duty of honesty*.

Singkatnya, bahwa para wakil rakyat tersebut diyakini oleh rakyat yang memilihnya memiliki kemampuan yang baik untuk *perform* peran, tugas dan kewenangan yang diamanatkan. Dalam mengemban amanah tersebut, diyakini rakyat bahwa para wakil tersebut memiliki kemampuan/kompetensi dan integritas tinggi, akan menjalankan tugasnya

dengan professional dan komitmen penuh, serta selalu menjunjung niat baik, kesetiaan dan kejujuran.

Fungsi legislasi merupakan suatu proses untuk mengakomodasi berbagai kepentingan para pihak (*stakeholders*), untuk menetapkan bagaimana pembangunan di daerah akan dilaksanakan. Fungsi legislasi bermakna penting dalam beberapa hal berikut :

- Menentukan arah pembangunan dan pemerintahan di daerah;
- Dasar perumusan kebijakan public di daerah;
- Sebagai kontrak social di daerah;
- Pendukung pembentukan perangkat daerah dan susunan organisasi perangkat daerah.

Disamping itu, dalam menjalankan fungsi legislasi ini DPRD berperan pula sebagai *policy maker* dan bukan *policy implementer* di daerah. Artinya, antara DPRD sebagai pejabat public dengan masyarakat sebagai *stakeholders*, ada kontrak social yang dilandasi dengan *fiduciary duty*.

Dengan demikian, *fiduciary duty* ini harus dijunjung tinggi dalam setiap proses fungsi legislasi. Dalam praktik dan realita saat ini, proyeksi *good public governance* pada fungsi legislasi saat ini masih membutuhkan banyak penataan dan transformasi ke arah yang lebih baik. Peningkatan performa tersebut dapat dilakukan antara lain dengan :

- Peningkatan pemahaman tentang perencanaan dalam fungsi legislasi;
- Optimalisasi anggota DPRD dalam mengakomodasi aspirasi *stakeholders*;
- Ditumbuhkannya inisiatif DPRD dalam penyusunan Ranperda;
- Ditingkatkannya kemampuan analisis (kebijakan public dan hukum) dalam penyusunan Ranperda;
- Pemahaman yang lebih baik atas fungsi perwakilan dalam fungsi legislasi; dll

Fungsi penganggaran merupakan penyusunan dan penetapan anggaran pendapatan dan belanja daerah bersama-sama

pemerintah daerah. Dalam menjalankan fungsi, DPRD harus terlibat secara aktif, proaktif, dan bukan reaktif dan sebagai legitimator usulan APBD ajuan pemerintah daerah; Fungsi dan penganggaran ini perlu memperoleh perhatian penuh, mengingat makna pentingnya sebagai berikut :

- APBD sebagai fungsi kebijakan fiscal (fungsi alokasi, fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi);
- APBD sebagai fungsi investasi daerah;
- APBD sebagai fungsi manajemen pemerintah daerah (fungsi perencanaan, fungsi otorisasi, fungsi pengawasan)

Dalam konteks *good governance*, maka peran serta DPRD harus diwujudkan dalam tiap proses penyusunan APBD dengan mengunjung *fiduciary duty*. Prinsip-prinsip universal *good governance* dalam konteks GCG, yaitu TARIF/RAFIT *principles*, sangat tepat apabila dapat diterapkan secara nyata dalam menjalankan fungsi penganggaran ini.

Adapun *good public governance* pada fungsi penganggaran saat ini dapat lebih berperan secara konkrit apabila memperoleh perhatian dan kecermatan dalam beberapa hal berikut:

1. Penyusunan KUA (Kebijakan Umum APBD), antara lain;
 - Efektifitas pembentukan jaring asmara;
 - Eliminasi kepentingan individu, kelompok dan golongan;
 - Pembenahan penyusunan RPJMD dan Renstra-SKPD;
 - Peningkatan kapasitas pemerintah daerah dan DPRD dalam merumuskan KUA
2. Penyusunan PPAS, antara lain:
 - Akuntabilitas terhadap nilai anggaran;
 - Kelengkapan data-data pendukung;
 - Peningkatan kapasitas anggota DPRD dan pemerintah daerah dalam menyusun prioritas urusan dan program;

- Kesesuaian antara prioritas program dengan kebutuhan rakyat.

3. Ranperda APBD

4. Sosialisasi Perda APBD

Fungsi pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen untuk menjamin pelaksanaan kegiatan sesuai dengan kebijakan dan rencana yang telah ditetapkan serta memastikan tujuan dapat tercapai secara efektif dan efisien.

Fungsi ketiga ini bermakna penting, baik bagi pemerintah daerah maupun pelaksana pengawasan. Bagi pemerintah daerah, fungsi pengawasan merupakan suatu mekanisme peringatan dini (*early warning system*), untuk mengawal pelaksanaan aktivitas mencapai tujuan dan sasaran. Sedangkan bagi pelaksana pengawasan, fungsi pengawasan ini merupakan tugas mulia untuk memberikan telaahan dan saran, berupa tindakan perbaikan. Disamping itu, pengawasan memiliki tujuan utama, antara lain;

- Menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana;
- Menjamin kemungkinan tindakan koreksi yang cepat dan tepat terhadap penyimpangan dan penyelewengan yang ditemukan;
- Menumbuhkan motivasi, perbaikan, pengurangan, peniadaan penyimpangan;
- Meyakinkan bahwa kinerja pemerintah daerah sedang atau telah mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

Namun demikian, praktik *good public governance* pada fungsi pengawasan saat ini masih membutuhkan beberapa improvement agar dapat mencapai tujuannya tersebut. Fungsi pengawasan dapat diselaraskan dengan tujuannya, antara lain dengan melakukan beberapa hal berikut:

- Memaknai secara benar fungsi dan tujuan pengawasan, sehingga dapat menjadi mekanisme *check and balances* yang efektif;
- Optimalisasi pengawasan agar dapat memberikan kontribusi yang

diharapkan pada pengelolaan pemerintahan daerah;

- Penyusunan agenda pengawasan DPRD;
- Perumusan standar, system, dan prosedur baku pengawasan DPRD;
- Dibuatnya mekanisme yang efisien untuk partisipasi masyarakat dalam proses pengawasan, dan saluran penyampaian informasi masyarakat dapat berfungsi efektif sebagai salah satu alat pengawasan.

Disadari pula bahwa untuk dapat mengadakan perbaikan, penataan, reformasi, atau transformasi dari *existing performance* ke *future performance* DPRD dibutuhkan strategi yang tepat. Lembaga Administrasi Negara dalam kertas kerjanya mengajukan beberapa strategi yang diharapkan dapat diterapkan secara efektif pada sektor public, yaitu sebagai berikut :

1. *Pemberantasan KKN*. Sebagai prasyarat penerapan *good performance* adalah adanya pemerintah yang bersih (*clean government*). Untuk mewujudkan *clean government* perlu adanya komitmen dari seluruh komponen bangsa dalam upaya pemberantasan KKN. Namun upaya pemberantasan KKN tidak cukup dilakukan hanya dengan komitmen semata, perlu pula upaya nyata yang sungguh-sungguh baik dalam pencegahan, penanggulangan, dan pemberantasannya. Komitmen harus diwujudkan dalam bentuk strategi yang komprehensif yang mencakup aspek preventif (mencegah terjadinya korupsi dengan menghilangkan/meminimalkan faktor-faktor penyebab atau peluang korupsi), detektif (mengidentifikasi terjadinya perbuatan korupsi), dan represif (menangani atau memproses perbuatan korupsi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku) yang dilaksanakan secara intensif dan berkelanjutan.
2. *Reformasi birokrasi/administrasi public*. Pemerintah merupakan unsur paling

- berprean dalam penyelenggaraan Negara. Pemerintah tingkat pusat, propinsi maupun kabupaten/kota melakukan fungsi-fungsi peraturan dan pemberian pelayanan. Upaya mewujudkan *good governance* perlu dilakukan terlebih dahulu dengan menempatkan pemerintah dalam fungsi yang sebenarnya melalui reformasi birokrasi sehingga akan terwujud *clean government* yang menjadi prasyarat utama untuk mewujudkan *good governance*. Reformasi birokrasi dapat dilakukan antara lain melalui upaya managerial *efficiency and effectiveness* dalam penggunaan sumber-sumber daya, kemitraan dengan sektor swasta dalam penyediaan pelayanan, desentralisasi dan penggunaan teknologi informasi.
3. *Penyempurnaan berbagai peraturan perundang-undangan*. Salah satu fungsi DPR yaitu fungsi legislasi adalah menyusun peraturan perundang-undangan yang mengatur kehidupan masyarakat dan Negara. Namun demikian, tidak serta merta seluruh kehidupan masyarakat diatur melalui peraturan perundang-undangan. Peraturan dibuat jika perlu intervensi pemerintah untuk mengatur. Penyusunan peraturan yang efisien akan berdampak pada efektivitas dalam penegakan hukumnya.
 4. *Kejelasan fungsi dan peran setiap instansi pemerintah*. Kejelasan fungsi dan peran yang dijalankan oleh setiap instansi pemerintah dalam penyelenggaraan Negara. Hal tersebut diwujudkan dalam hubungan antar instansi pemerintah, antara instansi pemerintah dengan legislative, antara instansi pemerintah dengan masyarakat (public), dengannya akan menghindari terjadinya tumpang tindih peran yang dilaksanakan.
 5. *Peningkatan kapasitas dan kapabilitas*. *The right man on the right place* menjadi pertimbangan utama dalam menempatkan orang-orang yang tepat pada setiap posisi manajerial dan fungsional untuk menjamin DPRD berfungsi efektif dan dapat menghasilkan kinerja yang optimal. Pengembangan sumber daya manusia sesuai dengan kebutuhan peningkatan kinerja organisasi. Hal ini perlu diikuti pula dengan evaluasi kinerja. Tentunya agar dapat berjalan dengan baik sesuai rencana dan harapan, maka harus dimulai sejak pemilihan calon anggota dewan.
 6. *Peningkatan stabilitas*. Setiap pemerintah dituntut untuk mempertanggungjawabkan setiap amanah yang diberikan untuk penggunaan anggaran yang dipercayakan kepadanya. Untuk dapat melakukan tugas dan fungsi yang akuntabel tentunya perlu disusun terlebih dahulu rencana strategis dan rencana operasional tahunan, mengembangkan pola-pola pelaksanaan, pengawasan, pengendalian serta evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas-tugas yang transparan.
 7. *Transparan dalam pengambilan keputusan*. Transparan tentang bagaimana keputusan diambil. Keputusan diambil dengan mempertimbangkan informasi yang berkualitas, saran *stakeholders*, nara sumber/ahli serta mempertimbangkan berbagai dampak yang mungkin ditimbulkan. Agar setiap keputusan yang telah diambil dapat dipertanggungjawabkan secara proses, maka perlu dilakukan dokumentasi-dokumentasi tertentu berkaitan dengan proses tersebut, sehingga setiap kesalahan-kesalahan atau

penyimpangan-penyimpangan dalam pengambilan keputusan dapat dideteksi dari hasil dokumentasi tersebut. Dokumentasi ini memiliki arti penting dalam upaya secara terus menerus memperbaiki sistem manajemen pemerintahan dalam rangka menciptakan pemerintahan yang bersih.

8. *Penerapan nilai budaya kerja dalam penyelenggaraan Negara.* Pengembangan nilai budaya kerja dengan mengadopsi nilai-nilai moral dan etika yang dianggap baik dan positif, yang meliputi nilai sosial budaya yang positif yang relevan, norma atau kaidah, etika dan nilai kerja yang produktif yang bersumber dari agama, falsafah, tradisi dan metode kerja modern sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Nilai tersebut dipedomani dalam upaya meningkatkan produktivitas dan kinerja penyelenggaraan pemerintahan Negara.
9. *Pemanfaatan teknologi informasi.* Pemanfaatan teknologi informasi dalam setiap proses penyelenggaraan pemerintahan akan mendorong : (a) transparansi, aksesibilitas informasi dan akuntabilitas; (b) pengambilan keputusan yang didukung dengan informasi yang akurat; (c) partisipasi public; dan (d) meningkatkan kualitas pelayanan.
10. *Code of conducts.* Upaya lain yang dilakukan untuk mewujudkan *good governance* adalah dengan menerapkan *code of conducts* bagi para pejabat public. *Code of conducts* merupakan prinsip-prinsip yang harus ditaati oleh setiap pejabat public secara individual baik dalam tingkah laku ketika mereka berhubungan dengan public dan pihak legislative, maupun dalam pelaksanaan tugas sehari-hari sehingga terhindar dari praktek diskriminasi dan pelecehan, praktek pengeloan informasi yang dapat disampaikan kepada public dan yang harus dirahasiakan, praktek

pemerintahan untuk kepentingan pribadi, keterlibatan dalam organisasi politik, praktek penggunaan pengaruh untuk kepentingan pribadi, keterlibatan dengan pekerjaan di luar kantor pada jam kerja, praktek KKN, dan larangan menerma berbagai pemberian dari pihak lain yang memiliki kaitan dengan pelaksanaan tugas.

Penyusunan strategi dibutuhkan untuk menentukan arah perubahan yang akan dilakukan. Namun demikian strategi juga akan menjadi sekedar penyusunan kertas kerja saja apabila tidak disertai kebulatan tekad dan semangat untuk benar-benar menerapkan dan menegakkannya. Setiap pengangkatan anggota dewan tidak bersifat "gratis", tetapi kelak di ujung masa jabatannya akan dimintai pertanggungjawaban dan akuntabilitasnya.

Pada dasarnya akuntabilitas merupakan salah satu bentuk konsekuensi dari penerimaan suatu tugas. Pertanggungjawaban ini harus disampaikan kepada pihak yang telah mengangkat/menunjuknya untuk melakukan tugas tersebut, dalam hal ini adalah rakyat. DPRD harus dapat menjelaskan setiap langkah strategis yang sudah dicanangkan disertai penjelasan atas pencapaian atau realisasinya. Hambatan dalam pelaksanaan *good governance* antara lain:

1. Belum adanya sistem akuntansi pemerintahan daerah yang baik yang dapat mendukung pelaksanaan pencatatan dan pelaporan yang handal.
2. Sangat terbatasnya jumlah personil pemerintah daerah yang berlatas belakang pendidikan akuntansi, sehingga mereka tidak begitu peduli dengan permasalahan ini.
3. Belum adanya standar akuntansi keuangan sektor public yang baku.

Penguatan fungsi pengawasan dapat dilakukan melalui optimalisasi peran DPRD sebagai kekuatan penyeimbang (*balance of power*) bagi eksekutif daerah dan partisipasi masyarakat secara langsung maupun tidak langsung melalui LSM dan organisasi sosial kemasyarakatan di daerah (*social control*).

C. PENUTUP

Optimalisasi peran DPRD merupakan kebutuhan yang harus segera diupayakan jalan keluarnya, agar dapat melaksanakan tugas, wewenang, dan hak-haknya secara efektif sebagai lembaga legislasi daerah. Optimalisasi peran ini oleh karena sangat tergantung dari tingkat kemampuan anggota DPRD, maka salah satu upaya yang dilakukan dapat diidentikkan dengan upaya peningkatan kualitas anggota DPRD. Buah dari peningkatan kualitas dapat diukur dari seberapa besar peran DPRD dari sisi mitra sejajar dengan lembaga eksekutif dalam menyusun anggaran, menyusun dan menetapkan berbagai peraturan daerah, serta dari sisi kontraol adalah sejauhmana DPRD telah melakukan pengawasan secara efektif terhadap kepala daerah dalam pelaksanaan APBD atau kebijakan public yang telah ditetapkan. Namun yang juga tidak kalah pentingnya, optimalisasi peran DPRD ini alangkah lebih baik jika dibarengi dengan peningkatan pemahaman mengenai "etika politik" bagi anggota DPRD, agar pelaksanaan fungsi-fungsi anggaran, legislasi dan pengawasan dapat berlangsung secara etis dan proporsional. Dengan pemahaman yang mendalam mengenai etika politik, setiap anggota DPRD tentu akan mampu menempatkan dirinya secara proposional, baik dalam berbicara maupun bersikap atau bertindak, serta tidak melupakan posisinya sebagai wakil rakyat yang telah memilihnya. Sebagai salah satu contoh dalah tidak etis jika dalam situasi krisis yang multidimensional ini, anggota DPRD lebih mementingkan diri sendiri dan golongannya, ketimbang memperjuangkan nasib rakyat yang diwakilinya. Issue "money politics" dalam pemilihan kepada daerah di beberapa daerah dan derasnya arus demonstrasi yang menyoroti perjuangan anggota DPRD dalam menaikkan gaji dan kesejahteraannya harus ditangkap sebagai pengalaman berharga untuk perbaikan di masa-masa datang.

Adanya kemungkinan implikasi, baik yang bersifat politik maupun yang bersifat negative seperti yang diuraikan diatas adalah didasarkan pada asumsi bhe pimpinan dan anggota-anggota DPRD berada dalam kualifikasi ideal dalam arti memahami hak, tugas, dan wewenang serta mampu mengaplikasikannya secara baik, didukung dengan tingkat pendidikan dan pengalaman (kematangan) di bidang politik dan pemerintahan yang memadai. Dengan asumsi ini, adanya suasana kondusif yang memungkinkan terlaksananya kemitraan dan pengawasan, atau bahkan terjadi konflik antara kedua lembaga tersebut, menunjukkan dinamika politik karena DPRD dapat memainkan perannya secara baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Anwar Y, 2006, *Good Governance Dalam Rangka Optimalisasi Fungsi dan Peran DPRD*, KPK, Jakarta.
- H. A. Kartiwa, 2006, *Good Local Governance: Membangun Birokrasi Pemerintah Yang Bersih dan Akuntabel*. (makalah).
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*.
- Materi Lokakarya Peningkatan Peran Anggota DPRD, diselenggarakan oleh KPK, Jakarta, 7-8 Juni 2006.
- Perwira I, 2006, *Tinjauan Umum Perang dan Fungsi DPRD*, KPK, Jakarta