



USAID
DARI RAKYAT AMERIKA



Seri Penguatan Legislatif

Meneropong Jejak Perjuangan Legislatif Daerah

Dokumentasi Pengalaman DPRD



Local Governance Support Program

Meneropong Jejak Perjuangan Legislatif Daerah

Juni Thamrin

Local Governance Support Program
Legislative Strengthening Team
Juli 2009

TENTANG LGSP

Local Governance Support Program merupakan program bantuan teknis yang mendukung tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*) di Indonesia dari tiga sisi, yaitu pemerintah daerah, DPRD dan masyarakat. Dukungan kepada pemerintah daerah dimaksudkan agar pemerintah meningkat kompetensinya dalam melaksanakan tugas-tugas pokok pemerintahan di bidang perencanaan dan penganggaran yang terintegrasi, dan meningkat kemampuannya dalam memberikan pelayanan yang lebih baik serta mengelola sumber daya. Dukungan kepada DPRD dan organisasi masyarakat adalah untuk memperkuat kapasitas mereka agar dapat melakukan peran-peran perwakilan, pengawasan, dan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan.

LGSP bekerja di lebih dari 60 kabupaten dan kota di Indonesia di sembilan provinsi: Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Jawa Barat, Banten, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sulawesi Selatan dan Papua Barat.

Buku ini terwujud berkat bantuan yang diberikan oleh United States Agency for International Development (USAID) berdasarkan nomor kontrak No. 497-M-00-05-00017-00 dengan RTI International, melalui pelaksanaan Local Governance Support Program (LGSP) di Indonesia. Pendapat yang tertuang di dalam laporan ini tidaklah mencerminkan pendapat dari USAID.

Program LGSP dilaksanakan atas kerjasama Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), Departemen Dalam Negeri, Departemen Keuangan, pemerintah daerah dan organisasi masyarakat dalam wilayah provinsi target LGSP. Program LGSP didanai oleh United States Agency for International Development (USAID) dan dilaksanakan oleh RTI Internasional berkolaborasi dengan International City/County Management Association (ICMA), Democracy International (DI), Computer Assisted Development Incorporated (CADI) dan the Indonesia Media Law and Policy Centre (IMLPC). Pelaksanaan Program dimulai pada Tanggal 1 Maret, 2005 dan berakhir Tanggal 30 September, 2009.

Informasi lebih lanjut tentang LGSP hubungi:

Local Governance Support Program	Telepon	: +62 (21) 515 1755
Bursa Efek Indonesia	Fax	: +62 (21) 515 1752
Gedung 1, lantai 29	Email	: info@lgsp.or.id
Jl. Jend. Sudirman kav. 52-53	Website	: www.lgsp.or.id
Jakarta 12190, Indonesia		

Dicetak di Indonesia.

Publikasi ini didanai oleh The United States Agency for International Development (USAID). Sebagian atau seluruh isi buku ini, termasuk ilustrasinya, boleh diperbanyak, direproduksi, atau diubah dengan syarat disebarakan secara gratis.

ABSTRACT

The four key strategic functions of local legislative councils (*Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, DPRD*) are to draft local regulations, to prepare and approve the annual budget, to monitor the performance of the local government, and to represent citizens. LGSP's programs for local councils are intended to strengthen their capacity to produce pro-poor and social justice policies at the local level that reflects the people's needs.

This report contains good practices and innovations of local councils in six selected LGSP jurisdictions in the core functions of issuing local regulations, budget analysis, public service and budget oversight, and accommodating civil society concerns in policy making at the local level.

Research and data collection was conducted in six districts (two each from Central Java, East Java, and South Sulawesi). After a brief overview of the political situation in this decentralization era, this publication reports on efforts to strengthen transparency and public participation, and innovative practices and significant changes in the relationship between councils and local civil society organizations and citizens. It closes with key lessons learned, and recommendations for future donor support in this area.

ABSTRAKSI

DPRD mempunyai fungsi strategis dalam pembuatan kebijakan di daerah, legislasi, penganggaran, pengawasan dan representasi. Program-program LGSP untuk penguatan DPRD yang dilaksanakan sejak tahun 2005 dimaksudkan untuk meningkatkan kapasitas DPRD agar menghasilkan kebijakan-kebijakan daerah yang berkeadilan serta lebih aspiratif dan merepresentasikan kepentingan masyarakat, khususnya masyarakat miskin.

Laporan ini berisi dokumentasi praktek-praktek baik tentang pengalaman DPRD di beberapa daerah dampingan LGSP, baik dalam proses penyusunan Peraturan Daerah, analisis RAPBD yang diajukan oleh Pemerintah Daerah, pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik, maupun peran DPRD dalam membuka ruang partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik di daerah.

Laporan hasil studi di 6 kabupaten/kota di Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Sulawesi Selatan ini secara umum berisi; gambaran situasi politik di masa desentralisasi, penguatan transparansi dan partisipasi publik untuk mencapai tata kelola pemerintahan yang baik, pengalaman inovasi dan perubahan penting di DPRD, relasi DPRD dengan organisasi masyarakat sipil, hingga pembelajaran-pembelajaran penting serta rekomendasi pengembangannya.

DAFTAR ISI

	Halaman
Tentang LGSP	i
Abstract	ii
Abstraksi	iii
Daftar Isi	v
Daftar Tabel	vi
Daftar Singkatan	vii
Kata Pengantar	ix
Ringkasan Eksekutif	1
1. Pendahuluan	3
2. Latar Belakang dan Metodologi	8
2.1. Setting Sosio-Politik Di akhir Masa Orde Baru	8
2.2. Demokrasi Perwakilan Dalam Tata kelola pemerintahan	11
2.3. Membangun Demokrasi Musyawarah	12
2.4. Desentralisasi, Transparansi dan Partisipasi Publik	15
2.5. Dukungan LGSP Dalam Penguatan Legislatif	16
2.6. Catatan Metodologis	19
2.7. Pemilihan Kasus-kasus di Lapangan	20
3. Lintas Pengalaman Inovasi DPRD	22
3.1. Meneropong Inovasi Fungsi Legislasi pada DPRD Terpilih	22
3.2. Meneropong Upaya DPRD Melakukan Terobosan Anggaran	28
3.3. Meneropong Upaya Baru Pengawasan DPRD	35
3.4. Kiat-kiat Terbaru Membangun Hubungan Dengan Konstituen	38
4. Perubahan Internal Dalam Tubuh DPRD	41
4.1. Perubahan dan Kelebaman Kelembagaan DPRD	41
4.2. Hubungan DPRD Dengan Masyarakat Warga	45
4.3. Reaksi <i>Stakeholders</i> Lokal Terhadap Kinerja DPRD	47
5. Perubahan Penting Sebagai Dampak Inovasi DPRD di Daerah Kasus	51
5.1. Beberapa Kecenderungan Umum	51
5.2. Manfaat Program LGSP bagi anggota DPRD	52
5.3. DPRD Dan Relasinya Dengan Kelompok Masyarakat Warga	56
6. Pembelajaran dan Rekomendasi	58
6.1. Pelajaran-Pelajaran Penting dari Lapangan	58
6.2. Rekomendasi untuk Penguatan	59
Daftar Pustaka	61
Lampiran-lampiran	64

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1. Kategori Kasus-kasus Yang Menonjol Dari 6 Kabupaten dan Kota Yang Diteliti Intensif	21
Tabel 2. Gambaran Inovasi Dari daerah Terpilih Dari Perspektif Pembuatan Perda Sebagai Fungsi Legislasi DPRD	23
Tabel 3. Produk Legislasi Yang Dihasilkan oleh 6 DPRD Terseleksi, Baik Berupa Perda Inisiatif Maupun Usulan Eksekutif dan Jumlah Anggota DPRD	27

Daftar Singkatan

ADD	: Alokasi Dana Desa
APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
ATK	: Alat Tulis Kantor
Balegda	: Badan Legislasi Daerah
Bappeda	: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
Bappenas	: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BK DPRD	: Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
BLT	: Bantuan Langsung Tunai
CSO	: Civil Society Organization
DAK	: Dana Alokasi Khusus
DAFIL	: Daerah Pemilihan
DAU	: Dana Alokasi Umum
DC	: District Coordinator
DPA	: Dokumen Pelaksana Anggaran
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
FGD	: Focus Group Discussion
FIK-ORNOP	: Forum Informasi dan Komunikasi –Organisasi Non-Pemerintah
Fitra	: Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran
FPPM	: Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat
IPGI	: The Indonesian Popular Governance Institute
IRI	: International Republic Institute
ITPI	: Institut Tata Kelola Pemerintahan Populer Indonesia
KOPEL	: Komite Pemantau Legislatif
KPPI	: Kaukus Politik Perempuan Indonesia
KTP	: Kartu Tanda Penduduk
KUA	: Kebijakan Umum Anggaran
LGSP	: Local Government Support Program
LKPJ	: Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
Musrenbang	: Musyawarah Perencanaan Pembangunan
NGO	: Non-Government Organization
Perbup	: Peraturan Bupati
Perda	: Peraturan Daerah
Perda TPA	: Peraturan Daerah tentang Transparansi, Partisipasi, dan Akuntabilitas
Permendagri	: Peraturan Menteri Dalam Negeri
PKH	: Program Keluarga Harapan
PNPM Mandiri	: Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri
PP	: Peraturan Pemerintah
PPAS	: Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara
LAKPESDAM NU	: Lembaga Kajian dan Pengembangan Sumberdaya Manusia Nahdlatul Ulama

P4	: Pos Pelayanan Publik Paripurna
Raperda	: Rancangan Peraturan Daerah
RAPBD	: Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
RASK	: Rancangan Anggaran Satuan Kerja
Renja	: Rencana Kerja
Renstra	: Rencana Strategis
RKA-SKPD	: Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah
RKPD	: Rencana Kerja Pemerintah Daerah
ROCCUPI	: Metode Pelibatan Pemangku Kepentingan Utama dalam Pembuatan Kebijakan dan Peraturan Perundangan
RPJMD	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RPJMDes	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa
RPJPD	: Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah
RTSM	: Rumah Tangga Sangat Miskin
SEB	: Surat Edaran Bersama
Sekda	: Sekretaris Daerah
Sekwan	: Sekretariat Dewan
SK Bupati	: Surat Keputusan Bupati
SKPD	: Satuan Kerja Perangkat Daerah
SOTK	: Struktur Organisasi dan Tata Kerja
SPM	: Standar Pelayanan Minimal
SPPN	: Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
Susduk	: Susunan dan Kedudukan
TAPD	: Tim Anggaran Pemerintah Daerah
Tatib DPRD	: Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
THM	: Tempat Hiburan Malam
YIPD	: Yayasan Inovasi Pemerintahan Daerah
USAID	: United States Agency for International Development
UU	: Undang-undang

KATA PENGANTAR

Local Governance Support Program (LGSP) merupakan sebuah program bantuan bagi pemerintah Republik Indonesia yang diberikan oleh *United States Agency for International Development (USAID)*. Program ini dirancang untuk menunjukkan bahwa melalui sistem pemerintahan yang terdesentralisasi, masyarakat di daerah dapat mempercepat proses pembangunan yang demokratis dan meningkatkan kinerja serta transparansi pemerintah dalam penyediaan pelayanan publik. LGSP memberikan bantuan teknis bagi masyarakat dan pemerintah daerahnya dengan membantu mereka mencapai tujuan melalui penyusunan prioritas pembangunan dan penyediaan pelayanan publik secara demokratis. Untuk itu LGSP bekerjasama dengan mitra-mitra dari pemerintah daerah, DPRD, media dan organisasi masyarakat, yang tersebar di provinsi Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Jawa Barat, Banten, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sulawesi Selatan dan Papua Barat.

Salah satu tujuan utama dari LGSP adalah memperkuat DPRD tingkat kabupaten/kota dan mengembangkan kapasitas anggotanya untuk menjadi lebih efektif, partisipatif dan transparan dalam menjalankan fungsi-fungsi penyusunan peraturan perundang-undangan, penganggaran, dan pengawasan pemerintah. Melalui pelatihan, bantuan teknis dan penyelenggaraan acara-acara tata pemerintahan, program penguatan Legislatif mampu memperkuat kapasitas DPRD dalam membina hubungan yang baik dengan konstituen, sekaligus mampu menyusun kebijakan dan pengawasan pemerintah daerah dalam mekanisme demokratisasi lokal.

Laporan dokumentasi pengalaman DPRD ini disusun berkaitan dengan proses penguatan DPRD sebagai lembaga yang sangat strategis dalam proses legislasi, penganggaran, dan pengawasan pemerintah. Penyajian buku ini bersumber dari studi kualitatif terhadap praktek-praktek terbaik (*best practice*) yang telah dilaksanakan anggota DPRD bersama tim asistensi LGSP, terutama berkaitan dengan proses legislasi, penganggaran, dan pengawasan.

Pengalaman-pengalaman terbaik dalam penguatan DPRD ini diangkat dari 6 kabupaten/kota di 3 propinsi wilayah program LGSP, yaitu Kabupaten Boyolali dan Kabupaten Jepara di Jawa Tengah, Kota Mojokerto dan Madiun di Jawa Timur, serta Kota Parepare dan Kabupaten Pinrang di Sulawesi Selatan. Buku ini diterbitkan atas kerjasama konsultan Juni Thamrin dengan LGSP melalui tim Governance, khususnya *Legislative Strengthening Specialist*. Semoga buku ini bermanfaat, memberikan inspirasi, dan dapat digunakan secara meluas.

Juli 2009

Judith Edstrom
Chief of Party,
USAID – LGSP
RTI International

Hans Antlov
Governance Advisor,
USAID – LGSP

RINGKASAN EKSEKUTIF

Di penghujung program LGSP di Indonesia, penulis sebagai *outsider* dari program ini mendapat kesempatan untuk meneropong jejak-jejak perjuangan DPRD yang menjadi dampingan LGSP dalam 4 tahun belakangan ini di 6 kabupaten/kota yang berada di 3 propinsi. Daerah yang diteropong secara lebih mendalam adalah: Kabupaten Boyolali, dan Kabupaten Jepara di Propinsi Jawa Tengah; Kota Madiun dan Kota Mojokerto di Propinsi Jawa Timur serta Kota Parepare dan Kabupaten Pinrang di Propinsi Sulawesi Selatan. Upaya ini sebenarnya dilakukan bukan sebagai langkah evaluasi program penguatan legislatif DPRD, tetapi lebih sebagai upaya dokumentasi atas berbagai perubahan, terutama inovasi yang dijalankan oleh anggota DPRD di daerahnya masing-masing dalam upaya mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih yang ditandai dengan dimensi keterbukaan, partisipasi warga dan transparansi terhadap anggaran daerah.

Upaya dokumentasi ini dilatarbelakangi oleh banyaknya pemberitaan negatif tentang anggota DPRD yang secara politik dalam 11 tahun belakangan ini telah menggenggam kembali kekuasaannya, setelah terjadinya reformasi di Indonesia. Kekuasaan dan eksistensi baru di tangan legislatif ini seyogyanya dapat membuat DPRD lebih inovatif dan lebih banyak menginisiasi proses-proses partisipatif dan transparansi dalam upaya mempercepat tercapainya kesejahteraan rakyat. Dengan hal itu pula diharapkan DPRD akan lebih aktif melakukan pengawasan sehingga kualitas layanan publik yang dijalankan oleh eksekutif benar-benar dapat diwujudkan secara optimal. Akan tetapi di beberapa daerah citra DPRD justru ternoda oleh perbuatan-perbuatan anggota-anggotanya yang tidak tahan godaan untuk melakukan korupsi secara kolektif terhadap dana-dana APBD mereka sendiri. Sehingga pemberitaan yang sangat gencar terhadap proses penahanan dan persidangan terhadap anggota DPRD yang melakukan korupsi lebih mendominasi dibandingkan dengan upaya-upaya “cantik” anggota dewan yang melakukan perbaikan internal, transparansi, partisipasi yang memungkinkan semua instrumen dan elemen warga terlibat secara aktif.

Secara menyeluruh dari upaya penelusuran jejak perjuangan DPRD-DPRD di daerah, terutama DPRD yang mendapatkan asistensi dan bantuan dari LGSP telah menunjukkan kemajuan dan inovasi yang menggembirakan terutama dalam hal transparansi anggaran dan partisipasi warga yang makin luas. Ruang-ruang partisipasi di daerah semakin terbuka dan ekspresi politik aspirasi warga semakin beragam mengisi ruang-ruang yang telah terbuka itu dengan usulan-usulan yang semakin kongkret dan beragam untuk memperbaiki kualitas layanan publik dan tata kelola pemerintahan yang demokratis di tingkat lokal.

Saat ini, DPRD lebih cerdas dan kompeten dibandingkan masa lalu. Mereka secara aktif dapat memainkan peran dalam mempercepat implementasi kebijakan otonomi daerah dan tata kelola pemerintahan yang baik melalui upaya transparansi dan mengembangkan mekanisme tanggungjawab yang dipersembahkan pada masyarakatnya. Keseluruhan proses tersebut tidak lepas dari interaksi positif antara anggota-anggota DPRD yang progresif dan bantuan teknis yang diberikan oleh LGSP serta peran organisasi masyarakat warga yang ada di daerah.

Bentuk bantuan teknis yang diberikan oleh LGSP telah langsung menunjang fungsi-fungsi dan peran utama DPRD. Keterampilan untuk dapat mengembangkan proses legislasi yang partisipatif; meningkatkan cakrawala dan kemampuan untuk menghasilkan proses penganggaran yang efisien serta keterampilan-keterampilan baru untuk dapat mengawasi seluruh dimensi pembangunan yang

dijalankan oleh pemerintah daerah, adalah contoh paling kongkret dari bantuan teknis yang diterima oleh para anggota DPRD di daerah.

Proses penguatan kapasitas anggota DPRD ini umumnya dijalankan LGSP dalam bentuk *peer to peer learning*, *workshop* dan *on job training*. Bentuk-bentuk ini bukan seperti pelatihan tradisional dimana narasumber memberikan materi pada para peserta; tetapi terjun langsung dalam pekerjaan-pekerjaan anggota dewan yang ada dengan bersama-sama mencarinya dalam bentuk workshop. Sehingga tidak terasa proses peningkatan kapasitas ini berjalan secara natural.

Kemajuan-kemajuan yang dirasakan langsung oleh setiap anggota DPRD telah dikemukakan secara gamblang, dan dampak kebijakan yang dihasilkannya pun sangat kongkret yang dapat langsung dirasakan oleh warga di daerah tersebut. Misalnya saja, ketepatan waktu dalam memutuskan APBD sehingga dana DAU dari pemerintah pusat pun dapat turun dengan tepat waktu juga. Beberapa DPRD telah dapat membongkar dana-dana tidur (*idle cash*) yang cukup besar di daerah dan direalokasi untuk menambah pos-pos kesejahteraan rakyat. Bahkan dari hampir keseluruhan DPRD yang didokumentasikan pengalamannya telah menunjukkan adanya peningkatan efisiensi perencanaan dan penganggaran. Walaupun demikian, di sisi lain masih diakui adanya sisa-sisa dan warisan kebudayaan dari kekuasaan lama yang pro-status quo yang masih terjadi secara acak disana sini. Sisa-sisa dari kekuasaan lama antara lain berupa kelebaman DPRD dalam mensikapi perubahan dan tuntutan yang muncul dari konstituen mereka sendiri.

Hal yang agak merisaukan bagi masyarakat yang menginginkan perubahan di daerah adalah jaminan bagi anggota DPRD yang progresif dan dengan tegas membela kepentingan warganya dalam institusi ini untuk dapat terpilih kembali dalam periode mendatang. Walaupun hal ini terasa sangat ironis. Di satu sisi, mereka seharusnya dapat mempunyai "tiket" untuk meneruskan pengabdianya di institusi legislatif ini, tetapi di lain pihak pada masa ini politik uang masih dapat mengubah konfigurasi demokratis yang baru terbangun ini.

Tulisan ini berupaya menyajikan secara natural perubahan-perubahan dan transisi yang sedang terjadi di tubuh DPRD yang menjadi dampingan kerja LGSP di 3 propinsi, sebagai potret bagi situasi yang sedang berubah. Kecenderungan umum perubahan ke arah yang lebih partisipatif, akuntabel dan demokratis sudah terlihat cukup jelas. Secara lebih detail, lika liku perubahan dan resistensi dari sebgayaan kelompok pro-status quo disajikan dalam tulisan ini.

Selamat membaca!

I. PENDAHULUAN

Tujuan utama dari penulisan ini adalah untuk mendokumentasikan berbagai pengalaman yang dipraktekkan secara langsung oleh anggota DPRD terpilih, baik secara perorangan maupun secara kelembagaan dalam upaya mendorong partisipasi masyarakat dan membuka jalan ke arah transparansi (anggaran). Penulisan ini juga dimaksudkan untuk mendapatkan gambaran dari “kacamata” orang luar sejauh mana kontribusi yang dilakukan oleh pihak-pihak eksternal termasuk LGSP (*Local Government Support Program*) terhadap perubahan di dalam mekanisme dan kebijakan DPRD. Dimana ada kecenderungan positif yang makin mengarah pada proses demokratisasi dan perbaikan yang signifikan dalam mereka menjalankan fungsi utamanya. Sekalipun tidak dapat dipungkiri, beberapa berita yang dirilis media massa tidak sedikit yang mewartakan tabiat negatif dari para wakil rakyat ini. Sehingga keragaman dan keseimbangan informasi dapat disediakan pada publik, agar mereka mendapatkan potret proporsional atas reformasi politik dan birokrasi yang telah berjalan lebih dari sepuluh tahun belakangan ini. Gambaran yang proporsional atas perubahan peran dan kinerja DPRD dapat membantu *stakeholders* di daerah tersebut mempercepat pembentukan tata kelola pemerintahan yang baik dan demokratis (*good governance*).

LGSP adalah suatu program dengan dukungan pendanaan dari USAID yang menyediakan bantuan teknis untuk mendorong proses desentralisasi agar dapat berjalan secara optimal dan sesuai dengan tujuannya yakni mendekatkan layanan publik pada masyarakat dan mempraktekkan prinsip tata pemerintahan yang baik di tingkat lokal. Untuk dapat mencapai tujuan tersebut, maka LGSP menyediakan bantuan berupa peningkatan kapasitas, pelatihan, *tools*, publikasi dan informasi bagi pemerintah daerah, masyarakat warga, media dan DPRD dalam dua area besar yakni: (1) penguatan kompetensi dasar administrasi pemerintahan lokal dan (2) penguatan demokrasi tata kelola pemerintahan di tingkat lokal¹ (LGSP, 2006.)

Salah satu aspek paling penting dari inovasi yang dijalankan oleh DPRD yang terpilih untuk menjadi kasus pembelajaran pada tulisan ini adalah bagaimana mereka membangun dan memperjuangkan secara internal mekanisme formal dimana masyarakat warga, terutama kelompok miskin, dapat terlibat secara aktif dan langsung dalam proses-proses pengambilan keputusan yang menyangkut perbaikan nasib mereka. Sekalipun keterlibatan warga tersebut bukan berarti akan menghilangkan fungsi keterwakilan dewan yang dipilih secara langsung dalam pemilu, Bahkan sebaliknya, di daerah-daerah dimana DPRDnya membuka pintu partisipasi yang semakin lebar, peran mereka bahkan menjadi lebih meningkat dan apresiasi warga terhadap mereka semakin tinggi di wilayah tersebut.

Keterputusan komunikasi politik sebagaimana yang pernah terjadi selama tiga puluh tahun belakangan ini telah membawa suasana yang memprihatinkan yang pada saat itu DPRD hanya sebagai “pelengkap

¹ Program penguatan media dihentikan pada tahun 2007 karena persoalan keterbatasan anggaran. Program LGSP di mulai pada bulan Maret 2005, dimana kabupaten/kota menjadi fokus utama daerah yang dibantu. Ada tiga strategi bantuan yang dijalankan oleh LGSP. Pertama memperkuat sisi *supply*, yakni dengan memperkuat aspek-aspek perencanaan daerah, penganggaran, administrasi tata pemerintahan. Kedua, memperkuat sisi *demand*, yakni dengan meningkatkan kapasitas CSO, koalisi NGOs maupun kapasitas advokasi mereka. Ketiga, strategi memperkuat *legislative* daerah untuk memperkuat fungsi pengawasan, pembuatan legislasi dan penganggaran (lihat dokumen LGSP 2006, *Annual Work Plan 2007*).

penderita” dalam fungsi ketatapemerintahan. Momentum perubahanpun terjadi 10 tahun yang lalu melalui reformasi dimana kekuasaan otokrasi dijatuhkan dan gelombang demokratisasi makin deras memasuki seluruh sendi kehidupan politik, sosial dan birokrasi di Indonesia. Saat ini, DPRD lebih cerdas dan kompeten dibandingkan masa lalu. Mereka secara aktif dapat memainkan peran dalam mempercepat implementasi kebijakan otonomi daerah dan tata kelola pemerintahan yang baik melalui upaya transparansi dan mengembangkan mekanisme tanggunggugat yang dipersembahkan pada masyarakatnya.

DPRD merupakan institusi jembatan antara aspirasi warga yang sangat beraneka dengan keputusan politik pembangunan yang menterjemahkan aspirasi tersebut dalam format-format pembangunan daerah beserta mata anggarannya. Masyarakat yang aktif dapat mendorong DPRD-nya untuk berubah dan mengembangkan berbagai terobosan kebijakan baru. Misalnya dalam proses membangun mekanisme transparansi, DPRD dapat memulai dengan memodifikasi Tata Tertib mereka yang memungkinkan warga bisa menghadiri sidang-sidang di DPRD yang selama ini selalu tertutup. Walaupun warga tidak punya “hak suara” langsung dalam persidangan tersebut, tetapi melalui kehadiran mereka, persoalan dasar yang sedang dibicarakan dalam rapat dapat diketahui secara luas oleh publik. Setidaknya isu-isu pokok dalam pembangunan daerah bukan hanya menjadi konsumsi DPRD sendiri, akan tetapi sebagian warga yang peduli dapat memberikan kontribusinya. Bahkan, di Kota Parepare, keterbukaan tersebut bukan hanya pada warga setempat untuk dapat hadir dalam sidang-sidang DPRD tetapi juga radio dipersilakan untuk menyiarkan acara tersebut secara langsung dari gedung DPRD. Sebut saja Kabupaten Boyolali, Kota Madiun, Kota Mojokerto adalah contoh-contoh dimana keterbukaan mereka memperbolehkan warga ikut serta dan berinteraksi secara tidak langsung melalui wakil-wakil mereka yang duduk di DPRD. Fakta ini menunjukkan bahwa dengan adanya perubahan kecil yang dibuat oleh anggota DPRD yang menyangkut distribusi informasi, keterbukaan telah mendorong transparansi dan partisipasi yang lebih luas dari sebelumnya. Bahkan suasana dan iklim keterbukaan tersebut dapat memaksa pemerintah daerah untuk lebih membuka diri terutama pada alokasi pembiayaan pembangunan daerah. Perubahan-perubahan tersebut akhirnya juga diikuti dengan adanya keterlibatan langsung warga dalam perencanaan dan penganggaran di daerah. Dapat dikatakan bahwa proses demokratisasi lokal saat ini sedang berlangsung di daerah-daerah tersebut.

Contoh-contoh kasus di atas menunjukkan pada kita bahwa DPRD dapat memainkan peran signifikan dalam menyumbangkan terbangunnya tata pemerintahan yang baik dan demokratis (*good and democratic governance*) melalui upaya-upaya perbaikan internal yang dapat mereka lakukan sendiri. Upaya-upaya tersebut memang tidak terlepas dari dukungan teknis yang memberikan penguatan kapasitas dan bantuan teknis yang memungkinkan para anggota DPRD sendiri kemudian mengambil inisiatif yang memadai guna memperbaiki sumbatan-sumbatan bagi berjalannya mekanisme demokrasi di tingkat lokal. Pada sisi inilah dapat dilihat seberapa strategis kontribusi bantuan teknis yang dilakukan oleh LGSP ataupun lembaga internasional lainnya.

Hal ini juga membuktikan bahwa tidak semua anggota DPRD buruk seperti yang dicitrakan banyak media massa, dimana anggota DPRD banyak yang korup, menghambur-hamburkan uang rakyat, memaksa meminta proyek dari pemerintah daerah dan sering melakukan perjalanan dinas yang tidak efisien². Bukti di atas agaknya memberikan warna dan imbalan lain akan geliat anggota DPRD yang masih berupaya mendorong partisipasi dan transparansi di wilayah kerja mereka.

² Lihat misalnya laporan pemberitaan terhadap DPRD Sidoarjo, Jawa Timur yang secara massal dibawa ke meja hijau akibat adanya korupsi berjamaah terhadap APBD mereka sebesar 20 Milyar rupiah (Tempo, 26 Februari 2006, hal. 38). Koran Pikiran Rakyat Bandung, hari Selasa 13 Januari 2009, melaporkan 2 anggota DPRD kabupaten Tasikmalaya ditangkap polisi karena meminta fee sebesar 160 juta pada rekanan yang memasukan proposal pengerjaan proyek aspirasi DPRD.

Kisah-kisah baik dan inovatif ini diharapkan dapat mengilhami wilayah lain dan mengembangkannya untuk menjadi lebih baik lagi. Proses “penularan” seperti ini yang didasari atas prinsip *peer to peer learning process* dirasakan oleh banyak pihak termasuk anggota DPRD sangat efektif. Hal senada diungkapkan oleh seorang anggota DPRD, Kabupaten Boyolali, Drs. Jamal Yazid, Msi: “*Terus terang saja, inovasi yang sekarang berjalan di DPRD Kabupaten Boyolali yang dimulai oleh komisi dengan pembahasan anggaran yang cukup maju, kami diilhami dan mengunjungi Kabupaten Jembrana, Bali. Apa yang kami dapat dari Jembrana tidak seluruhnya kami terapkan, tetapi idenya kami ambil dan tentu kami modifikasi dengan situasi di Boyolali*”. Penjelasan ini ternyata juga sejalan dengan penjelasan beberapa anggota DPRD dari Kabupaten Jepara, bahwa proses pembelajaran melalui kunjungan dan “kontak langsung” dengan teman-teman sejawat memberikan pemahaman dan perhatian yang dalam akan suatu inovasi.

Boks 1. Wawancara dengan Tokoh di Balik Inovasi DPRD-DPRD di Indonesia Ismail Amir: “Perkembangan Inovasi Penganggaran DPRD di Indonesia Menggembirakan.”

Wawancara dimulai dengan menanyakan pendapatnya tentang perkembangan kapasitas DPRD-DPRD terutama yang didampingi oleh LGSP. Menurut Ismail Amir sudah ada gejala yang menggembirakan. “DPRD sudah mulai cukup terbuka, banyak dewan yang mulai berani membuat/mengubah kebijakan, khususnya tentang anggaran, baik itu dalam pembahasan RKPD maupun APBD”. Menurutnya beberapa daerah dapat dikatakan sebagai pionir dalam perubahan politik penganggaran. Sebut saja Kota Madiun dan Kabupaten Boyolali. Menurut penulis *Modul Analisis APBD untuk DPRD* (terbitan LGSP 2009) ini, DPRD yang paling maju dibandingkan dengan daerah lain, khususnya dalam soal analisis anggaran adalah Kota Madiun. DPRD kota ini Panitia Anggarannya bersifat lintas fraksi dan punya inisiatif sendiri untuk datang ke kantor Fitra (Forum Indonesian untuk Transparansi Anggaran) cabang Tuban. Pertama kali mereka memang difasilitasi atas nama LGSP, berikutnya mereka menganggarkan sendiri dari anggaran mereka untuk minta diasistensi setiap event pembahasan anggaran, mulai dari menganalisis KUA-PPAS, RKA-SKPD, RAPBD, sampai LKPJ Walikota.

”Untuk kasus Kota Madiun menarik untuk ditinjau lebih jauh. Pemda Kota Madiun akhirnya mulai terbuka setelah intervensi DPRD yang inovatif itu. Kalau dulu sangat tertutup. Misalnya, saat pembahasan LKPJ, Walikota merasa kewalahan karena banyak sekali masukan yang dikemukakan oleh anggota dewan hasil analisisnya bersama Fitra/LGSP, hingga LKPJ diminta untuk diperbaiki. Demikian juga waktu pembahasan RAPBD 2009, eksekutif akhirnya mau duduk bersama dengan dewan dan diasistensi oleh LGSP. Proses pembahasannya pun akhirnya menjadi lebih cepat.”

Kira-kira, apa yang menjadi kendala selama ini yang dirasakan Mas Ismail ketika mendampingi DPRD, mengapa ada dewan yang sangat responsif dan apa ada juga yang kurang bagus?

”Hal ini memang susah memproyeksikannya, itu tergantung dari peta politik di daerah tersebut. Makanya sebelum saya masuk memberikan asistensi awal, saya selalu tanya dulu bagaimana peta politiknya, komposisi partai-partai, berapa kekuatan Bupati (dukungannya) di dewan, dan seberapa krisis DPRD selama ini, baru kita masuk. Yang kedua, apakah di daerah tersebut ada aktor utama yang mampu menggerakkan dewan secara keseluruhan. Pengalaman di beberapa daerah, selalu ada aktor-aktor anggota dewan yang inovatif. Di Boyolali misalnya, ada 2 aktor yang mampu memotori progresifitas dewan, yakni Pak Jamal dan Pak Amin di Komisi II. Oleh karena itu, kesimpulan saya, untuk menggerakkan dewan itu tidak perlu

semua anggota progresif, cukup 2 sampai 5 orang saja yang mampu menggerakkan anggota yang lain, itu dapat memulai perubahan dewan yang progresif pula. Anggota lain akan mengikuti. Kalau di Madiun itu ada sekitar 5 orang yang menjadi penggerak dewan. Nah, di DPRD Kabupaten Jepara sebenarnya saya belum mendapatkan tokoh dalam anggota dewan yang progresif. Ada satu orang, tapi kemudian tidak mencalonkan diri lagi karena masuk kubunya PKB Gus Dur.”

Apakah dengan adanya pendampingan LGSP selama ini ada efeknya? Artinya, APBD nya lebih pro poor, tidak digunakan oleh dewan sendiri untuk bargaining politik dan proyek dengan eksekutif?

”Saya tidak tahu kalau di belakang kita, tapi dari analisis yang kita lakukan perubahan itu terlihat. Misalnya Boyolali itu belanja gaji dengan belanja pembangunan jauh lebih rasional. DPRD juga mampu mengungkap dana-dana *idle cash* untuk dipergunakan pada program pembangunan. Lalu, efisiensi di tingkat honorarium dan harga barang/jasa, lebih pro terhadap desa, dengan menaikkan Alokasi Dana Desa (ADD), yang semula 10% menjadi 12,5%. Ini diatur melalui Perda ADD. Artinya ada upaya desentralisasi keuangan ke tingkat desa. Jika dilihat dari indikator ini maka pendampingan LGSP memberikan amunisi bagi perubahan internal dewan yang berpengaruh terhadap upaya-upaya pemberdayaan masyarakat dan penghapusan kemiskinan. Kalau Madiun itu efisiensinya di belanja pegawai, harga barang/jasa, dan yang paling terlihat, DPRD nya mulai bisa mengendalikan APBD. Misalnya begini, kalau APBD dilepas, Walikotaanya akan seenaknya menggunakan APBD, misalnya untuk membangun gapura dan program mercu suar lainnya. Nah, dewan saat ini punya pikiran bagaimana menyelamatkan APBD, diletakkanlah anggaran di Biaya Tak Terduga, memang akhirnya agak besar alokasi di situ, daripada untuk membangun fly-over, gapura, dan seterusnya.

”Bagaimana soal sustainability terhadap apa yang sudah dibangun selama ini seperti apa?Kedepankan ada pergantian anggota dewan, lalu LGSP juga akan berakhir, seperti apa kira-kira wajah DPRD-DPRD yang telah di dampingi oleh program LGSP?

”Virus LGSP yang sudah ditanam di beberapa kabupaten, harus terus dikembangkan. Best practise yang ada, ini menjadi tanggung jawab dewan yang saat ini mencalonkan lagi untuk disebarkan ke anggota yang baru. Tidak perlu banyak-banyak, cukup 3-5 orang. Ini juga bisa menjadi pintu masuk bagi program lanjutan atau program baru untuk peningkatan kapasitas. Seperti misalnya, Madiun, kalau ada 2 atau 3 orang yang terpilih lagi, walaupun tidak ada LGSP, mereka akan selalu bertanya, misalnya ke Fitra tentang budgeting, karena ini kan sangat diperlukan oleh mereka. Sangat berat misalnya mereka melakukan sendiri. Saya kira Mojokerto juga akan melakukan hal yang sama.”

”Kecuali bagi daerah dengan APBD yang menjadi sumber utama, seperti di Kabupaten Sukoharjo dan Kabupaten Karang Anyar, karena apa, kepentingan-kepentingan anggota dewannya terlalu besar terhadap APBD itu. Demikian juga dengan kepentingan politik Bupati. Sekarang ini, model yang dikembangkan LGSP sudah baik, ada penguatan DPRD, penguatan pemerintah daerah, penguatan CSO, tinggal difokuskan saja ke isu-isu pelayanan dasar, misalnya pendidikan dan kesehatan saja. Jadi perencanaan dan penganggarannya difokuskan ke isu-isu spesifik.”

”Sayangnya, LGSP mulai fokus akan hal yang sangat mendasar ini baru belakangan. Seandainya DPRD digarap agar fokus di satu isu sejak awal, saya kira *best practise* akan semakin besar. Katakanlah seperti analisis budget ini, banyak anggota DPRD yang baru kenal (bisa membaca dan menganalisis) APBD satu tahun terakhir ini. Mereka bilang, ‘Lho kok, baru terakhir ini

saya paham'. Ini dialami oleh DPRD di Kaimana misalnya. Padahal LGSP sudah cukup lama bekerja di wilayah-wilayah tersebut. Di Kabupaten Boyolali misalnya, saya mendampingi anggota DPRD sudah 3 tahun, dan hasilnya nampak. Misalnya di regulasi budgetnya maupun di alokasi anggarannya. DPRD Kota Madiun baru satu tahun ini saya dampingi, karena dia progresif maka perubahannya lumayan cepat. Kekurangan LGSP lainnya adalah strategi pendampingan ke eksekutif dan legislatif hampir disamakan, padahal kan tidak harus sama. Kalau eksekutif memang lebih ke teknis teknokratisnya, kalau dewan harusnya ke politik anggarannya. Jadi kalau melihat sustainability nya sangat tergantung komposisi anggota DPRD yang telah tercerahkan terpilih kembali dan kualitas civil society untuk terus mengawal sistem-sistem ini berjalan dengan baik dan optimal. Diakui bahwa dengan cara seperti ini LGSP kemudian berhasil membangun kepercayaan yang mendalam dengan DPRD sehingga dapat tercipta program-program kerja yang progresif dan pro-perubahan.”

2. LATAR BELAKANG DAN METODOLOGI

2.1. Setting Sosio-Politik di Akhir Masa Orde Baru

Setelah cukup lama berada dalam sistem politik otoritarian Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto, selama 11 tahun ini, kehidupan sosio-politik masyarakat Indonesia mengalami berbagai perubahan yang bertumpu pada pergeseran pola kehidupan politik yang semula otoritarian menjadi lebih demokratis. Pada masa rezim Orde Baru berkuasa (1966-1998), DPRD hanya difungsikan untuk menyetujui konsep-konsep yang diprakarsai oleh pihak legislatif. Secara sinis fungsi DPRD hanya dikatakan sebagai “stempel karet” pemerintah daerah. Kewenangan yang sangat terbatas ini kemudian berimplikasi pada rendahnya kemampuan anggota-anggota DPRD untuk dapat menjalankan fungsi legislasi, penganggaran, pengawasan dan fungsi representasi yang seadanya. Hal ini kemudian berdampak pada lemahnya pengawasan dan memastikan bahwa prioritas pembangunan daerah adalah untuk menyediakan layanan publik yang prima bagi warganya. Kondisi ini kemudian berubah seiring dengan runtuhnya kekuasaan rezim Orde Baru pada tahun 1998. Pemilihan umum yang benar-benar bebas, murni dan rahasia yang dijalankan pada tahun 1999 dan 2004, bersamaan dengan reformasi telah memungkinkan DPRD kembali menjadi institusi legislatif yang tanggap dan secara signifikan dapat memainkan peran yang seimbang terhadap pemerintah daerah.

Perkembangan ini kemudian menyisakan pertanyaan besar yakni apakah akhir dari transformasi ini akan memberikan perubahan yang signifikan bagi kesejahteraan warga? Penelitian O'Donnel dan Schmitter (1986) serta Sorensen (1993) memberikan sinyal bahwa apabila infrastruktur dan fondasi yang dapat menyangga bangunan demokratisasi tidak didirikan terlebih dahulu pada masa transisi, maka tidak ada jaminan akan terwujudnya tatanan masyarakat yang demokratis. Salah satu upaya untuk mendirikan pilar demokratis pada masa transisi politik adalah membuka ruang partisipasi publik dan mendorongnya menjadi kelembagaan yang berfungsi secara optimal.

Upaya membuka ruang partisipasi politik warga terutama di daerah, secara langsung maupun tidak berkaitan dengan reformasi tata pemerintahan (*governance*) yang makin didesentralisasikan. Dalam pengertian luas, tata kelola pemerintahan adalah hubungan timbal balik antara warga dengan negaranya yang diwakili oleh pemerintah di berbagai tingkatan. Fokus utama tingkat pemerintahan adalah di tingkat kabupaten dan kota. Dalam dinamika hubungan timbal balik tersebut aspek yang paling dominan adalah bagaimana kekuasaan, di Indonesia sering disebut sebagai kewenangan, digunakan untuk menguasai keputusan-keputusan penting yang menyangkut alokasi sumberdaya. Keputusan tersebut sangat beragam tetapi pada intinya adalah memberikan alokasi sumberdaya negara pada sekelompok orang untuk memanfaatkannya. Setidaknya ada dua perspektif untuk melihat dan menginterpretasikan partisipasi dalam pengertian ruang publik. *Pertama*, adalah perspektif administrasi dan instrumental. Perspektif ini lebih menekankan pada upaya mekanisme pembuatan keputusan publik dilakukan dengan cara melibatkan sebanyak mungkin stakeholders kota ataupun wilayah dengan tujuan utama agar keputusan yang dihasilkan dapat efektif dan responsif terhadap kebutuhan publik. Kelompok ini melihat pemerintah daerah dan DPRD sebagai aktor utamanya. *Kedua*, perspektif yang lebih menekankan relasi kekuasaan antara pihak warga (pemilik legitimasi)

dan pihak pemerintah (penerima mandat), apakah terdapat keseimbangan dan proses pembelajaran dan pengutan bagi warga, untuk dapat menghasilkan keputusan publik yang tepat dan bijak. Perspektif yang terakhir ini dapat membantu kita melihat relasi partisipasi dengan konsep demokratisasi serta memberikan bobot terhadap dimensi politik (lihat Fung and Wright, 1999).

Dalam kerangka di atas, kapasitas regulatif negara dalam mengupayakan keterbukaan yang luas bagi partisipasi warga tidak terlalu menggembirakan. Berbagai perubahan baik di aras nasional maupun global, seringkali mengakibatkan (pemerintah) daerah bimbang. Ketentuan perundangan yang dapat berubah dengan cepat, seringkali justru memperlambat kinerja daerah karena tidak adanya pedoman di tingkat lokal yang pasti sebagai ketentuan regulasi daerah dalam menghadapi situasi perubahan tersebut. Di dalam latar dinamis pergeseran sosial – politik yang acapkali juga menimbulkan turbulensi situasi tersebut, peran-peran legislasi daerah menjadi penting sebagai upaya untuk mengembangkan kerangka regulasi daerah yang dapat menjadi pedoman bersama.

Di sisi lain, kemauan masyarakat warga (*civil society*) untuk turut serta berpartisipasi dalam pengambilan keputusan sangat kuat dan terus berkembang dengan pesat sebagai akibat meningkatnya kesadaran sebagai warga negara yang berhak serta berkewajiban turut serta bertanggungjawab atas jalannya tata pemerintahan yang baik. Maka dari itu, kapasitas legislatif dalam mengembangkan mekanisme kelibatan masyarakat warga menjadi krusial. Sehingga dibutuhkan upaya-upaya penguatan dan dorongan terus menerus untuk mempertemukan agenda kepentingan masyarakat warga yang berkehendak untuk turut berpartisipasi dalam perumusan dan pengambilan keputusan.

Sejak akhir periode 1970-an, kemudian diteruskan pada era 1980-an dan 1990-an, ribuan LSM tumbuh dengan pesat. Mereka turut mendorong proses-proses keterbukaan dan implementasi *good governance* di berbagai ranah. Karena tidak dapat memasuki struktur politik formal, kebanyakan NGOs ini kemudian berkuprah di luar struktur negara dan mengadvokasikan perubahan tata kelola pemerintahan yang lebih demokratis. Banyak dari teman-teman LSM ini bekerja secara kongkret di berbagai sektor, mengembangkan berbagai kegiatan yang mendorong partisipasi dan memastikan keterbukaan dalam dimensi anggaran daerah. Dalam hal ini dimensi penting yang telah ditancapkan oleh gerakan LSM dalam *good governance* adalah mengimbangi dan membatasi kekuasaan negara (Antlov, 2003).

Kesempatan dan dukungan untuk menata kembali relasi pemerintahan yang baik dan transparan semakin besar setelah kejatuhan rezim Soeharto. Gerakan LSM juga semakin menata diri dan masuk lebih jauh dalam proses-proses pengambilan keputusan politik terutama di daerah-daerah. Mereka mendorong proses amandeman UU otonomi daerah, sebagaimana yang dilakukan oleh FPPM (Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat), pengembangan jaringan OMS dan forum warga seperti yang dijalankan oleh IPGI (Indonesian Popular Governance Institute atau Institut Tata pemerintahan Popular Indonesia) dan jaringan Kaukus 17++, mendorong transparansi anggaran seperti yang dilakukan oleh FITRA (Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran). Bahkan, kemudian beberapa donor internasional seperti The Ford Foundation, USAID, The Asia Foundation, menyediakan dukungan anggaran untuk mempercepat proses-proses kematangan *local democracy* dan *good governance* di Indonesia.

Puncaknya, momentum keterbukaan formal yang menjamin partisipasi warga dalam undang-undang menjadi lebih membumi ketika mulai tahun 2004 terbit beberapa aturan baru, antara lain: UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU No.7/2004 tentang sumberdaya air; UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, serta UU No. 26/2007 tentang Tata Ruang. Untuk partisipasi di tingkat lokal lebih mendapatkan pedoman pelaksanaan dengan adanya Peraturan Menteri Dalam Negeri dan Perda-Perda tentang partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas, semakin memperlebar ruang partisipasi warga.

Sebelumnya, peran DPRD bahkan DPR RI sangat terbatas dan dapat dikatakan hampir tidak mempunyai kekuasaan secara riil. Walaupun UU 5/1984 telah memberikan payung hukum atas keberadaan mereka. DPRD di masa itu (1966-1998) lebih banyak menjadi “stempel karet” atas kebijakan pemerintah daerah dan makin menjauh dari fungsinya sebagai wakil rakyat. Pada saat itu, mereka dipilih melalui sistem pemilu yang tidak adil dan tidak bebas atas kepentingan penguasa. Hasilnya secara menyeluruh adalah mekanisme *check-and-balances* tidak terbangun di semua tingkatan. Aparat pemerintah dalam situasi seperti itu kemudian menjalankan mandat tanpa pengawasan yang memadai oleh DPRD. Akibatnya korupsi, penyalahgunaan kewenangan, bahkan hal yang lebih berat adalah kehilangan kepercayaan warga menjadi praktek yang sangat meluas.

Melalui reformasi dan UU 22/1999 yang kemudian disempurnakan lagi menjadi UU 32/2004, terjadi perubahan secara radikal. DPRD saat ini mempunyai legitimasi yang utuh sebagai badan legislatif di daerah. Sebagai bagian yang memegang kekuasaan yang terpisah dari pemerintah daerah, DPRD saat ini berperan aktif untuk membuat peraturan daerah (Perda) dan mengesahkan anggaran daerah, melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah. Peran DPRD ini sangat penting untuk menjamin kelancaran pelaksanaan otonomi daerah.

Berbagai upaya penguatan DPRD untuk mendorong penguatan akses masyarakat warga terhadap proses perumusan kebijakan, mengemuka selama 5 tahun terakhir seiring dengan pelbagai tuntutan penguatan peran pemerintah daerah dalam menjalankan desentralisasi. Yang mana pelimpahan sebagian kewenangan menimbulkan konsekuensi beban yang lebih besar bagi daerah sehingga membutuhkan kapasitas yang memadai untuk dapat menjalankan peran yang lebih baik.

Penguatan legislatif juga bermakna sebagai upaya untuk membuka akses komunikasi politik antara masyarakat warga dengan penentu kebijakan secara terlembaga. Di mana sebelumnya, kecenderungan legislatif memainkan peran dan kepentingannya sendiri dengan mengabaikan eksistensi masyarakat warga. Implikasi negatifnya adalah terjadi kebuntuan komunikasi politik yang pada akhirnya bermuara pada lemahnya kontrol mereka terhadap legislatif (maupun eksekutif) dan seperti banyak terjadi di berbagai daerah, sejumlah anggota legislatif maupun eksekutif daerah melakukan tindak pidana korupsi.

Eksperimen demokrasi partisipatif sebagai komplementasi terhadap mekanisme demokrasi formal-prosedural merupakan uji coba pendalaman demokrasi (*deepening local democracy*) yang bertujuan untuk mengembangkan mekanisme kelembagaan yang lebih menjamin berjalannya model tata pemerintahan daerah yang baik, transparan, partisipatif, dan akuntabel. Dengan demikian, pengembangan mekanisme partisipasi masyarakat warga dalam proses legislasi di daerah juga merupakan upaya untuk menghapus citra negatif lembaga legislatif, sehingga dapat kembali memperoleh kepercayaan (*trust building*) dari para stakeholder, dan menjadi lebih kuat serta peka terhadap kebutuhan masyarakat warga yang diwakilinya.

Keterlibatan masyarakat warga dengan sendirinya, juga dapat memberikan pengalaman dan pembelajaran dalam perspektif yang lebih luas dan kaya mengenai bagaimana proses-proses perumusan kebijakan sebaiknya diselenggarakan. Serta bagaimana masalah-masalah riil yang dihadapi oleh masyarakat luas sebaiknya diintegrasikan ke dalam artikulasi kebijakan daerah yang lebih memadai. Keterlibatan warga dalam proses-proses pengambilan keputusan publik yang strategis ini juga diikuti dengan perubahan paradigma layanan publik dari paradigma lama yang banyak diilhami dengan layanan bisnis yang mempunyai pamrih keuntungan menjadi layanan publik yang mendedikasikan untuk kesejahteraan warga secara keseluruhan.

Meningkatkan kepekaan tanggung jawab DPRD untuk mengagregasikan dan mengartikulasikan masalah dan kebutuhan masyarakat ke dalam proses-proses legislasi secara efektif merupakan salah satu tujuan penguatan legislatif yang menjadi program LGSP. DPRD sebagai pengimbang pemerintah daerah, merupakan komponen penting yang turut menentukan sejauh mana keberhasilan

mengembangkan *good local governance*. Dimana penguatan legislatif merupakan bagian penting dari upaya LGSP untuk membantu daerah dalam rangka menyelenggarakan penguat tata pemerintahan yang baik dan demokratis.

2.2. Demokrasi Perwakilan dalam Tata Kelola Pemerintahan

Dalam sistem tata pemerintahan yang modern, sistem demokrasi perwakilan adalah hal yang mutlak harus dijalankan. Pemilihan umum dan parlemen adalah satu-satunya jalan untuk mengagregasi kepentingan dan menjamin sistem perwakilan demokrasi. DPRD adalah lembaga di mana kepentingan dan pilihan masyarakat diekspresikan dan ditransformasikan ke dalam kebijakan (Contino, 1988; Alexander, 2006).

Fungsi utama demokrasi perwakilan yang diwujudkan dalam bentuk DPR/DPRD adalah sebagai representasi warga, yaitu sebagai wahana yang mewakili kedaulatan rakyat dan kendaraan untuk mengekspresikan aspirasi utama warga yang kemudian dirumuskan menjadi kebijakan pembangunan. Berangkat dari fungsi inilah peran-peran strategis yang harus dijalankan oleh setiap anggota DPR/DPRD menjadi tugas konstitusional. Pengejawantahan prinsip kedaulatan rakyat ini, ditandai dengan peran sebagai wakil rakyat yang menjalankan fungsi anggaran, fungsi pengawasan dan fungsi pembuatan peraturan daerah (Perda).

Upaya untuk menjalankan fungsi-fungsi tersebut membutuhkan prasyarat keahlian spesifik, kearifan, kemampuan analisis yang memadai dan tentunya kepekaan sosial. Partai politik seyogyanya telah mempersiapkan calon-calon legislatif terbaik dari partainya untuk mengikuti persaingan dalam pemilu dimana para pemenangnya berhak duduk sebagai “wakil rakyat” dalam institusi DPR/DPRD. Di Indonesia, implementasi peran sebagai anggota DPRD untuk melaksanakan fungsi-fungsinya, terutama fungsi legislasi telah diatur dan diamanahkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 80 Huruf (a) dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 44 ayat (1) huruf (a).

Untuk dapat melihat dengan jelas fungsi-fungsi yang harus dijalankan oleh DPRD, berikut ini diuraikan secara singkat. *Fungsi legislasi* terdiri atas sedikitnya 3 tugas utama yaitu: (a) Membahas Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Pemerintah, maupun rancangan yang berasal dari inisiatif DPRD sendiri; (b) Penyiapan Rancangan Peraturan Daerah mengikuti dinamika yang berkembang di masyarakat, dan (c) Pembentukan Panitia Legislasi. *Fungsi anggaran* setidaknya terdiri atas 5 tugas penting yang telah disesuaikan dengan UU Perencanaan Pembangunan Nasional dan UU Keuangan Negara, yaitu: (a) Membahas Peraturan Daerah tentang APBD; (b) Membahas Kebijakan Umum Anggaran (KUA); (c) Membahas Strategi dan Prioritas (S-P) APBD; (d) Menyusun APBD dan membahas Anggaran Belanja DPRD dan Sekretariat DPRD, dan (e) Membahas Rincian dan Mekanisme Pengelolaan Anggaran Belanja DPRD. Sementara *Fungsi Pengawasan* DPRD setidaknya terdiri dari 3 tugas pokok yaitu: (a) Pengawasan terhadap realisasi target pendapatan daerah dan belanja daerah; (b) Pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah setiap tri wulan dan pengawasan terhadap kinerja pemerintahan, dan (c) Membahas Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Bupati atau Walikota. Hal lain adalah *Fungsi representasi DPRD sebagai wakil rakyat*, termasuk mekanisme reses yang diisi dengan dialog intensif antara DPRD dengan konsituensinya.

Sebagai lembaga perwakilan, DPRD merupakan representasi dari masyarakat warga yang direkrut melalui partai politik. Dengan sendirinya, mandat utama yang melekat pada setiap diri anggota dewan adalah mandat dari pemilihnya. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat warga dalam proses-

proses legislasi menjadi penting sebagai perangkat untuk mengontrol kinerja dan mendudukkan posisi serta proporsi kerja lembaga perwakilan daerah.

Tugas utama sebagai anggota DPRD ditentukan oleh periode waktu pengabdian dan posisi sebagai anggota di DPRD kemudian dialokasikan sesuai dengan komisi (bidang) yang membagi habis seluruh SKPD yang ada di daerah. Tuntutan yang muncul atas konsekuensi posisi tersebut adalah menjalankan semua fungsi yang telah disebutkan di atas atas bidang/komisi tertentu. Pada posisi ini, peluang untuk “melupakan” konstituen dan melupakan aspirasi warga cukup besar. Karena anggota DPRD semakin terlibat dalam aspek-aspek teknis yang cukup rumit dan waktu untuk melakukan dialog dengan konstituen semakin terbatas. Semua keputusan yang diambil oleh wakil rakyat ini kemudian diasumsikan mewakili aspirasi dan kepentingan seluruh warga. Distorsi terhadap mekanisme demokrasi mulai terjadi, apabila sang anggota DPRD tidak secara sungguh-sungguh dan sadar bahwa mereka mengemban amanat penderitaan rakyat.

Masalahnya demokrasi perwakilan yang ditandai dengan pemilihan umum legislatif (di beberapa negara diikuti dengan pemilihan kepala eksekutif), sangat tidak memadai untuk dapat menjamin pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang demokratis. Yaitu tidak adanya jaminan suara semua masyarakat (khususnya kelompok miskin dan marginal) akan diakomodasi dalam proses pengambilan keputusan publik yang adil dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari. Keputusan yang sangat penting bagi kelompok masyarakat miskin adalah keputusan tentang alokasi sumberdaya negara yang umumnya terbatas, dapat dialokasikan untuk kepentingan kelompok miskin.

Syarat mutlak demokrasi yang memerlukan adanya pembagian kekuasaan antara legislatif, eksekutif dan kekuasaan yudikatif, seyogyanya mekanisme internal mereka dapat berjalan secara terbuka, transparan dan akuntabel. Apabila pembagian kekuasaan ini berjalan dengan baik dan mekanisme internalnya beroperasi dengan demokratis, maka harapan untuk menjalankan roda tata kelola pemerintahan yang baik relatif akan terwujud. Namun dalam kenyataan riil, harapan tersebut semakin pudar akibat terjadinya defisit demokrasi di hampir semua lini kekuasaan tersebut.

2.3. Membangun Demokrasi Musyawarah

Pada awal sistem demokrasi (abad ke 19), lembaga legislatif sebagai representasi perwakilan masyarakat merupakan kelembagaan demokrasi formal-prosedural yang idealnya dapat dengan sendirinya mewakili kepentingan dan kebutuhan masyarakat yang diwakilinya. Sistem ini telah dipercaya sebagai satu sistem yang paling baik dari, untuk mendekati makna dan implementasi demokrasi yang sesungguhnya. Persoalan kemudian muncul di banyak negara, termasuk Indonesia, sejauh mana orang yang dipilih dapat mempresentasikan kehendak masyarakat luas, termasuk merepresentasikan keperluan sehari-hari warga untuk mendapatkan layanan yang optimal dari negara?

Pada kenyataannya sistem ini tidak dapat berfungsi sebagai agregator dan artikulator aspirasi atas kebutuhan masyarakat luas, prosedur demokrasi formal yang dikembangkan di DPRD daerah mengalami distorsi oleh berbagai kepentingan, baik yang berasal dari kepentingan golongan (partai politik) maupun kepentingan pribadi. Paradoks kepentingan tersebut acapkali juga terjadi oleh karena kurang memadainya anggota DPRD dalam mengagregasikan kebutuhan warga masyarakat, meskipun mekanisme dengar pendapat selalu digelar sepanjang waktu *reses* mereka. Dengan kata lain, demokrasi formal yang bersandar pada pemilu ini, janji-janji politik yang disampaikan oleh kandidat maupun partai sangat sulit untuk ditepati dan sulit untuk ditagih oleh warga. Bahkan dalam sejarah demokrasi di dunia, sistem demokrasi perwakilan ini tidak sedikit yang justru menyebabkan lahirnya tata kelola pemerintahan yang korup, otoriter dan bahkan menindas rakyatnya sendiri, seperti yang telah dilalui selama 32 tahun di masa rezim Soeharto.

Demokrasi musyawarah (*deliberative democracy*)³ mengandaikan sebuah proses musyawarah yang terstruktur, melalui sistematika proses yang tahapannya jelas dan terukur, di mana wacana publik

yang terbangun dari percakapan sehari-hari mengalami proses kristalisasi gagasan dan kemudian menjadi kepedulian bersama dalam bentuknya sebagai topik-topik yang bermakna sebagai *agenda setting* bersama untuk dibahas dengan pendekatan saling menghargai dalam kehendak yang kuat untuk saling berdialog, berkomunikasi antar subyek dengan mengesampingkan jauh-jauh tradisi interpretasi tunggal. Dengan demikian, agenda setting bersama yang muncul sebagai kepedulian dan diyakini sebagai hal yang harus diperjuangkan bersama untuk memperbaiki kualitas kehidupan warga yang lebih baik, terutama menyangkut pemenuhan hak dasar bidang pendidikan, kesehatan, serta berbagai pelayanan publik lainnya dapat dipenuhi secara optimal.

Persoalan yang muncul kemudian adalah, seringkali proses demokrasi representasi formal yang diejawantahkan oleh kehadiran DPRD seringkali terputus dengan aspirasi keseharian dari konstituennya, dimana mereka lebih mendambakan adanya demokrasi *deliberative* yang dekat dengan keseharian warga. Ruang publik substansial yang diberikan oleh mekanisme demokrasi *deliberative* ini tidak otomatis disediakan oleh demokrasi formal-prosedural yang dipilih setiap 5 tahun sekali.

Pertanyaannya kemudian adalah bagaimana akses politik keseharian warga (*everyday form of politics*) dapat diadopsi bahkan dijadikan agenda prioritas dalam mekanisme yang ada di tubuh DPRD? Titik hubung antara masyarakat sebagai konstituen dan legislatif sebagai perwakilannya serta proses-proses parlementarian di daerah seringkali tidak *nyambung*. Bias kepentingan pribadi anggota legislatif serta bias kepentingan partai politik banyak mewarnai proses agregasi persoalan yang dihadapi masyarakat. Sehingga tidak jarang kebijakan daerah yang seharusnya menjadi jawaban atas permasalahan yang dihadapi masyarakat menjadi kebijakan timpang yang artifisial. Substansi kebutuhan dan aspirasi masyarakat tereduksi sedemikian rupa yang akibatnya berujung pada ketidakpuasan warga. Apabila ketidakpuasan warga terjadi secara kolektif, maka berbagai bentuk perlawanan seperti demo, protes maupun mosi tidak percaya bermunculan di banyak daerah dimana DPRD tidak mengakomodasikan mekanisme demokrasi musyawarah ini.

Proses deliberasi terhadap kepentingan publik, menjadi hal yang sangat strategis dan krusial untuk diperjuangkan karena paradoks dengan kepentingan dalam proses parlementaria di daerah menunjukkan kecenderungan yang menampakan upaya pengembangan struktur otoritas yang berlebihan. Lembaga DPRD kemudian tidak mencerminkan diri sebagai rumah rakyat yang memiliki ruang yang luas dan leluasa bagi rakyat untuk menyalurkan pendapat dan kebutuhan kolektifnya secara lebih terjamin. Oleh karena itu, pengalaman keberhasilan mengembangkan cara pandang dan proses parlementaria di daerah yang lebih menjamin tersedianya ruang politik bagi publik yang memadai dan memberi keleluasaan bagi masyarakat warga untuk mendapat informasi dan pengetahuan, sangat penting untuk ditularkan dan disebarluaskan.

Demokrasi deliberatif sangat menghormati peran serta warga dalam proses pengambilan keputusan yang dapat mempengaruhi kualitas kehidupan mereka, sehingga diharapkan program-program pembangunan pemerintah tidak jauh dari harapan riil warga. Proses-proses pengambilan keputusan dalam sistem ini dijalankan dengan melibatkan partisipasi warga secara langsung dimana dialog dan musyawarah merupakan inti dari proses pengambilan keputusan. Voting dihindari sejauh mungkin, terutama untuk menghindari terjadinya monopoli elit dalam pengambilan keputusan. Sistem ini juga menghindari kompetisi individual dalam memperebutkan posisi pemimpin, sehingga mengurangi praktek *money politics*, teror, kekerasan, KKN dan cara-cara curang lainnya. Memang, pendekatan deliberatif memerlukan waktu yang lebih panjang pada awalnya. Akan tetapi, ketika model ini sudah

³ Makna *deliberative* berasal dari kata kosa kata latin, "*deliberation*" atau *deliberatio* yang berarti konsultasi, menimbang-nimbang atau musyawarah. Sebuah demokrasi disebut bersifat deliberatif jika di dalam proses pembuatan kebijakan publik, terlebih dahulu melalui sebuah perbincangan, konsultasi, dan diskursus publik.

mengakar dalam system di masyarakat warga maupun sistem tata kelola pemerintahan, maka soal waktu menjadi lebih singkat.

Partisipasi masyarakat warga dan keterbukaan merupakan prinsip dasar demokrasi dan tata pemerintahan yang baik. Perda sebagai peraturan tertinggi di daerah mengikat baik eksekutif maupun legislatif. Derajat keterbukaan, partisipasi warga serta orientasi kepada pelayanan publik dalam proses penyusunan peraturan daerah (Perda) akan mencerminkan sejauhmana kemauan politik eksekutif maupun legislatif daerah dalam menjalankan tata pemerintahan yang baik di daerah. Oleh karena itu, fokus pada proses legislasi penyusunan draft peraturan daerah menjadi hal penting untuk diperhatikan, daripada hasil peraturan nya sendiri. Mengingat proses penyusunan peraturan yang melibatkan legislaif dan eksekutif akan dapat menjadi cara yang efektif untuk mempromosikan tata pemerintahan daerah yang baik.

Partisipasi masyarakat warga dalam proses legislasi misalnya, dengan sendirinya akan menjadi bagian penting dari upaya mendorong perubahan untuk pendewasaan dan pendalaman demokrasi lokal. Di satu sisi, partisipasi masyarakat warga dapat menjadi wahana penyaluran aspirasi yang langsung dan otentik. Sehingga bias agregasi kepentingan politik kekuasaan dapat dihindarkan. Dan juga, mekanisme partisipasi masyarakat warga dapat menjadi *balancing control* bagi lembaga perwakilan untuk semakin mendekat ke arah peran mengagregasi kebutuhan dan aspirasi masyarakat warga sesuai dengan karakteristik persoalan di masing-masing daerah.

Sesuai dengan Undang Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Tata Cara Penyusunan Peraturan Perundangan yang memberikan mandat berupa hak kepada setiap warga negara untuk terlibat dalam proses penyusunan peraturan perundangan, merupakan mandat yang secara mendasar memberikan hak kepada masyarakat warga untuk terlibat dalam proses perumusan kebijakan daerah. Namun demikian, di beberapa daerah memperlihatkan banyak Tata Tertib DPRD yang belum senafas dengan semangat UU No 10 tahun 2004 tersebut. Sehingga mandat undang-undang yang menjamin partisipasi masyarakat warga untuk terlibat dalam proses legislasi daerah masih sulit untuk dilaksanakan sesuai dengan semangat dasarnya.

Akibat yang ditimbulkan dari lemahnya jaminan mekanisme keterlibatan masyarakat warga dalam proses legislasi ini, antara lain adalah, munculnya kecenderungan kamufalse retorik dalam mensikapi tuntutan kebutuhan dan aspirasi masyarakat warga yang pada akhirnya akan berpeluang melahirkan aspek baru yang memperkuat kelembaman gerak perwakilan daerah dalam konteks pendewasaan dan pendalaman demokrasi local.

Untuk mengurangi aspek-aspek yang menumbuhkan potensi demarkasi politik bagi lembaga perwakilan, maka Tata Tertib DPRD seyogyanya dirumuskan sebagai struktur yang baku per provinsi. Hal ini, untuk mengembangkan standar baku yang lebih menjamin kedekatan lembaga perwakilan dengan masyarakat warga, dengan tetap memperhatikan kondisi-kondisi khusus di daerah masing-masing. Struktur baku tersebut merupakan hal yang bersifat wajib, harus ada, dan kemudian diberikan keleluasaan bagi daerah untuk menambahkan hal-hal khusus yang dirasa penting, sepanjang hal tersebut tidak menegasi struktur yang sudah ada. Hal ini menjadi penting karena Tata Tertib DPRD mengatur persoalan-persoalan teknis, yang dapat menimbulkan hambatan-hambatan menuju pelembagaan kelembaman gerak. Sehingga sebagai hal teknis tentunya tidak terlalu bermasalah jika dibakukan di setiap wilayah propinsi.

Tujuan peningkatan kuantitas dan kualitas partisipasi masyarakat warga, bukanlah semata-mata bagaimana representasi masyarakat warga hadir beramai-ramai dalam setiap proses legislasi di ruang sidang DPRD. Melainkan sebagai upaya untuk, justru memacu lembaga perwakilan agar dapat berkembang lebih maju dalam menjalankan fungsi dan perannya secara lebih bertanggungjawab kepada masyarakat warga yang memberikan mandatnya.

Oleh karena pengukuran terhadap kemajuan keterlibatan masyarakat warga dalam proses perumusan kebijakan daerah hendaknya juga diarahkan kepada perubahan-perubahan internal di lembaga perwakilan dalam merespon kebutuhan warga, termasuk di dalamnya proses-proses agregasi permasalahan yang dipersandingkan dengan hasil akhir kebijakan yang dirumuskan. Secara substansial, proses perumusan kebijakan pembangunan daerah dan penganggaran menjadi muara penting untuk pengukuran kemajuan dan peningkatan kualitas kinerja lembaga perwakilan daerah. Semakin berpihak kepada kepentingan masyarakat warga, dan semakin jauh jangkauan dampak kebijakan yang dirumuskan, maka semakin kecil tingkat kelembaman organisasi lembaga perwakilan.

Dengan demikian, gerak maju ke arah pendewasaan dan pendalaman demokrasi lokal serta peningkatan bertanggungjawab lembaga perwakilan akan tedorong semakin cepat berkembang yang pada akhirnya juga ditandai dengan semakin dekatnya lembaga perwakilan dengan masyarakat warga yang memiliki mandat. Harapan terakhir dari upaya mendorong proses perubahan ini adalah, semakin akuratnya respon kebijakan daerah untuk mendukung proses percepatan pembangunan daerah dan kesejahteraan masyarakat warga di tingkat lokal.

2.4. Desentralisasi, Transparansi dan Partisipasi Publik

Desentralisasi adalah sebuah keharusan dalam penyelenggaraan tata pemerintahan bagi negara sebesar dan sepadat Indonesia. Sentralisasi telah terbukti tidak akan dapat melepaskan diri dari eksese negatif terutama korupsi dan *mis-management* dalam mengelola program pembangunan. Sehingga layanan terhadap masyarakat menjadi rendah kualitasnya bahkan banyak masyarakat yang hidup di daerah yang jauh dari pusat pertumbuhan dan pemerintahan tidak mendapatkan layanan yang memadai. Besarnya desentralisasi juga menentukan prakarsa-prakarsa partisipatif yang dapat dijalankan oleh warga masyarakat akar rumput. Idealnya, desentralisasi dapat menciptakan relasi yang kuat antara pemerintah, warga masyarakat dan partai politik. Sehingga pelayanan dasar warga dapat ditingkatkan kualitasnya dengan makin besarnya dukungan politik warga (Rocamora; 2005).

Dibandingkan dengan negara-negara tetangga di Asia Tenggara, desentralisasi yang dijalankan di Indonesia adalah yang paling progressif dalam hal mendelegasikan hampir semua wewenang pemerintah pusat ke pemerintah kabupaten/kota, kecuali 5 urusan yang masih tetap dipegang oleh pemerintah pusat⁴, dan proses pendelegasian yang begitu cepat. Proses dan bentuk desentralisasi di Indonesia sudah mirip dengan praktek negara dengan sistem federal seperti di Amerika Serikat. Perubahan tersebut terasa sangat drastis karena pada saat sentralisasi kontrol pemerintah pusat dan militer sangat ketat. Organisasi kewilayahan militer dibangun sejajar dengan administrasi pemerintahan sampai ke tingkat desa. Struktur ini selama 30 tahun belakangan sudah membangun berbagai bentuk budaya dan kebiasaan yang menyumbat partisipasi dan inovasi warga. Pada saat itu warga tidak mempunyai banyak inovasi untuk mengontrol kekuasaan dan penyalahgunaan wewenang. Struktur tata kelola pemerintahan yang rapuh dan korup seperti ini ternyata ditopang oleh struktur pendanaan yang rapuh pula, yakni didominasi oleh hutang luar negeri dan ketergantungan internasional.

Begitu terjadi perubahan pada tingkat makro dan tekanan dunia internasional, Indonesia tidak dapat menghindari lagi adanya tuntutan untuk menjalankan prinsip demokrasi dan keterbukaan dalam tata kelola pemerintahan. Kemudian, desentralisasi dan otonomi daerah merupakan cara yang paling kompromistis untuk dapat mewujudkan implementasi *good governance*. Perubahan ini secara politis juga dimaksudkan untuk tetap menjaga keutuhan negara kesatuan dan menjaga keseimbangan negara. Pemerintah daerah yang terdiri dari Pemda dan DPRD diberikan wewenang yang cukup luas dalam mengatur daerahnya masing-masing. Mereka diharapkan dapat membuka arena partisipasi publik

yang lebih luas sehingga penyelenggaraan tata kelola pemerintahan dapat menjadi efisien dan menjangkau warga lebih luas. Desentralisasi di Indonesia juga dipacu oleh jatuhnya kekuasaan otoritarian-militerisme Soeharto, krisis finansial yang meluas dan persaingan para birokrasi antara pusat dan daerah.

Amandemen-amandemen dalam konstitusi pasca rezim Soeharto juga memberikan dasar yang kuat terhadap penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah. Amandemen-amandemen ini menghendaki pemilihan kepala daerah dan DPRD dapat dilakukan secara langsung dan demokratis. Amandemen juga mengamanatkan bahwa negara mengakui dan menghargai masyarakat tradisional dan hak-hak adat mereka, dengan ketentuan tetap dalam koridor negara kesatuan. UU No.5 tahun 1974 yang menetapkan sistem tata kelola pemerintahan yang sangat sentralistis, kemudian seratus persen digantikan dengan UU No. 23 tahun 2002 dan kemudian direvisi kembali oleh UU No. 23 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, yang memberikan wewenang yang luas pada pemerintah kabupaten dan kota. UU no. 25 tahun 1999 menegaskan relasi baru antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam bidang fiskal dan keuangan daerah. Pemerintah daerah diperbolehkan untuk mengambil 90% pajak perumahan; 80% pajak bumi dan tanah; 80% pendapatan dari hasil hutan dan perikanan; 15% dari hasil minyak dan 20% pendapatan dari gas dan panas bumi. Pada masa lalu di era sentralisasi, pendapatan daerah sangat tergantung pada “kebaikan dan kemauan politik” pejabat pemerintah di tingkat pusat (Rocamora, 2005). Secara umum infrastruktur dan kewenangan pemerintah daerah untuk mengelola sumberdayanya sudah sangat terbuka. Tinggal masalahnya, bagaimana perimbangan kekuasaan eksekutif dan legislatif dijalankan di tingkat kabupaten dan kota. Apakah mereka meletakkan dasar partisipasi warganya untuk menghasilkan peraturan daerah ataukah hanya menekankan kepentingan politik partainya atau sebagian dari elit baru di masa otonomi ini?

2.5. Dukungan LGSP dalam Penguatan Legislatif

Satu dari lima tema utama program LGSP yang dilaksanakan di Indonesia adalah program penguatan kapasitas legislatif/DPRD di tingkat kabupaten/kota.⁵ Tujuan utama dari program *legislative strengthening (LS)* ini adalah untuk meningkatkan kapasitas lembaga legislatif/DPRD di tingkat kabupaten/kota, sehingga dapat menjalankan fungsi dan perannya secara optimal sebagai wakil rakyat secara efektif, partisipatif dan transparan. LGSP menyadari bahwa DPRD juga memainkan peranan besar dalam pembangunan daerah, yaitu dalam menjalankan fungsi mendampingi fungsi eksekutif. Ada tiga fungsi utama DPRD yang perlu berjalan secara optimal, yakni fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. DPRD sebagai bagian dari pemerintahan daerah juga bertanggungjawab untuk pembangunan dan ini terlihat dalam program penguatan DPRD.

Kegiatan *Legislative Strengthening* yang telah dilakukan selama tahun 2005-2009 pada hakikatnya adalah untuk meningkatkan kemampuan sumberdaya DPRD dan lembaganya serta penguatan aparat Pemda dan masyarakat yang terlibat dalam proses pengelolaan pembangunan. Ruang lingkup dari kegiatan ini antara lain:

- a. Pendampingan penyusunan kebijakan daerah untuk mendukung pelayanan publik
- b. Penyusunan Renstra (Rencana Strategis) DPRD
- c. Penyusunan Renja (Rencana Kerja) DPRD
- d. Analisis APBD oleh DPRD
- e. Temu konstituen bagi DPRD (*town hall meeting*)
- f. Pengawasan terhadap proses perencanaan dan penganggaran

⁴ Kelima urusan yang masih tetap menjadi wewenang pemerintah pusat adalah: (1) pertahanan dan keamanan; (2) hukum dan HAM; (3) agama dan kepercayaan; (4) fiskal dan moneter dan (5) hubungan luar negeri.

Seperti telah dikemukakan di depan bahwa LGSP tidak hanya memberikan pelayanan terhadap legislatif di daerah, tetapi juga memberikan layanan pada pemerintah daerah dan kalangan masyarakat warga. Dengan bekerja secara total LGSP tidak hanya mengembangkan kapasitas para stakeholders, tetapi juga mendorong seluruh pihak untuk bekerjasama dalam upaya mencapai kondisi pemerintahan yang baik, layanan publik yang prima dengan ditandai oleh partisipasi warga yang optimal dan keterbukaan publik. LGSP memberikan dukungan untuk peningkatan kapasitas individual orang-orang kunci pada tataran tata kelola pemerintahan dan sebagai kolektifitas diharapkan dapat membangun mekanisme demokratisasi di tingkat lokal.

Khusus untuk program penguatan kapasitas legislatif, LGSP mempersiapkan menu-menu penguatan yang dipilih sendiri oleh DPRD-DPRD berdasarkan analisis diagnostik yang dilakukan secara partisipatif. Kebutuhan tersebut kemudian dibuatkan prioritasnya sehingga setiap daerah relatif agak berbeda kebutuhan dasar pendampingan yang diperlukan dari LGSP. Namun demikian, ada tiga besaran program yang umumnya diperlukan oleh anggota DPRD di daerah, yakni kemampuan untuk dapat memahami politik anggaran dan detail anggaran daerah yang selama ini secara teknis sangat dikuasai oleh eksekutif; kemampuan teknis pengawasan yang melibatkan partisipasi warga dan tentunya fungsi pembuatan legislasi daerah, yang berupa teknik pembuatan draft peraturan daerah.

Dalam penyelenggaraan bentuk bantuan teknis terhadap anggota DPRD, LGSP menjalankannya dengan bentuk lokakarya, rapat kerja, dan paket-paket pelatihan. Lokakarya ataupun rapat kerja tersebut langsung membahas bagian-bagian utama dari pekerjaan yang sedang dijalankan oleh anggota-anggota DPRD ini. Misalnya lokakarya bedah anggaran dalam rangka mempersiapkan dan mengkritisi usulan anggaran yang dibuat oleh pemerintah daerah. Dalam lokakarya tersebut narasumber ahli berperan sebagai fasilitator yang dapat mendinamisasi dan mengkritisi aspek utama yang sedang dibicarakan. Dengan format demikian, maka anggota DPRD tidak merasa sedang belajar, tetapi mereka memang merasa sedang bekerja secara kolektif yang kemudian dibantu secara teknis oleh ahli yang mempunyai kualifikasi dalam bidang yang sedang mereka bahas. Hasilnya langsung merupakan bahan utama anggota dewan untuk mendiskusikan dan membahas kembali dengan pemerintah daerah.

Biasanya LGSP kemudian melengkapi bentuk bantuan pada DPRD dengan langkah-langkah lanjutan yang lebih spesifik, khususnya untuk dapat mencapai tujuan yang lebih luas. Misalnya dengan membantu mempersiapkan draft legislasi tentang anggaran ataupun aspek yang menyangkut partisipasi warga dan transparansi. Hal tersebut dimaksudkan agar bentuk bantuan teknis yang diberikan oleh LGSP tidak hanya berhenti pada peningkatan kemampuan individu anggota tetapi juga sedapt mungkin terinternalisir dalam sistem yang berkelanjutan. Dengan harapan apabila ada penggantian anggota DPRD, sistem yang menjamin keterbukaan dan partisipasi ini masih tetap ada di wilayah tersebut.

Dalam empat tahun pelaksanaannya, LGSP telah meluncurkan bantuan teknis terhadap lebih dari 60 kabupaten/kota yang ditandai dengan mulai aktifnya anggota-anggota DPRD dalam forum-forum publik, perencanaan yang partisipatif yang banyak dilaksanakan justru di luar kantor mereka. Pendekatan ini ternyata telah mendorong dan meningkatkan kapasitas anggota DPRD dalam memahami dan memenuhi harapan konstituennya.

Hal lain yang didukung oleh LGSP adalah upaya bersinerginya program penguatan legislatif dengan program penguatan kelompok masyarakat warga dan program penguatan eksekutif. Hubungan

⁵ Keempat program lainnya adalah: penguatan kapasitas masyarakat warga (CSO); penguatan sistem manajemen pemerintahan daerah; pengembangan perencanaan partisipatif, penguatan keuangan dan penganggaran daerah.

program penguatan masyarakat warga dan program penguatan legislatif sangat erat, khususnya dalam upaya untuk mendorong terbukanya arena-arena partisipasi warga dalam proses tata kelola pemerintahan di tingkat kabupaten dan kota serta proses transparansi anggaran publik. LGSP juga telah mengambil langkah-langkah agar program ini dapat berkesinambungan setelah proyek ini selesai dengan mengembangkan kerjasama dan penyebaran modul pelatihan kepada lembaga-lembaga penyedia jasa pelatihan seperti Badan Pendidikan dan Pelatihan Departmen Dalam Negeri (Badiklat-Depdagri) yang mendukung dan mengadakan pelatihan reguler bagi semua anggota DPRD terpilih (Good Governance Brief LGSP, Maret 2008).

Boks 2. Gambaran Intervensi LGSP di Propinsi Sulawesi Selatan

Sebagai contoh program LGSP 2005-2009, fasilitasi program penguatan dan pendampingan legislatif yang dijalankan di Sulawesi Selatan, antara lain:

1. Program capacity building pada anggota legislatif daerah, khususnya untuk mempertajam fungsi DPRD sebagai mitra Pemda yang menjalankan 3 fungsi (pembuatan Perda; fungsi pengawasan dan fungsi penganggaran). Khusus untuk fungsi legislasi, fokus pada proses penyusunan Perda yang membuka ruang partisipasi warga dan transparansi, terutama dalam hal perencanaan dan penganggaran daerah. Tahapannya dimulai dari pengaturan dan pengembangan strategi Prolegda yakni melakukan review terhadap Perda-Perda yang tidak transformatif, kemudian membuat penjadwalan untuk menyusun Perda baru yang transformatif. Dalam hal ini, bukan kuantitas atau jumlah Perda yang dapat dihasilkan dalam satu masa bakti DPRD tetapi justru kualitas Perda yang dihasilkan, yakni Perda-Perda yang dapat melindungi hak-hak warga dan meningkatkan kualitas layanan publik. Sementara umumnya Perda yang perlu ditinjau adalah Perda yang merugikan seperti Perda-Perda retribusi, diantaranya Perda retribusi Tandan Pisang, Perda Retribusi Hasil Bumi dan lain-lain. Retribusi hanya “diperbolehkan” apabila Pemda mempunyai kontribusi investasi dalam sarana yang digunakan oleh masyarakat, dimana investasi itu harus dikembalikan, seperti retribusi pasar.

2. Program penguatan fungsi pengawasan anggota DPRD. Program ini umumnya diarahkan untuk mengembangkan manajemen pengelolaan aset daerah. Di hampir banyak daerah asset management ini dirasakan sangat lemah dan secara metodologis tidak dikuasai oleh kebanyakan anggota legislatif. Banyak tanah dan gedung-gedung Pemda yang tidak memberikan manfaat apapun kecuali ongkos pada Pemda yang dikelola oleh Pemda. Di Jeneponto misalnya banyak rumah jabatan yang masih dikuasai oleh mantan-mantan pejabat sehingga selalu harus membuat yang baru bagi pejabat baru. Di Enrekang, banyak aset tanah Pemda yang kemudian beralih penguasaan bagi penguasa baik lokal maupun orang luar daerah. Perda mengenai pengelolaan aset sudah ada di Kabupaten Takalar dan Kabupaten Pangkep (Kabupaten Pangkajene Kepulauan).

3. Program penguatan fungsi anggaran: program ini berupaya agar anggota DPRD dapat menyusun anggaran yang sesuai dengan prioritas dan kebutuhan masyarakat yang didapatkan melalui Musrenbang, termasuk dalam penyusunan KUA (Kebijakan Umum Anggaran). Selain itu, anggota DPRD diharapkan dapat membaca pertanggungjawaban Kepala Daerah secara proporsional dan tepat, terutama hal-hal yang “tersembunyi”. Dalam hal ini aspek transparansi anggaran dan upaya untuk akuntabilitas menjadi fokus yang cukup besar. Di Kota Parepare review terhadap Perda 17/2004 tentang perencanaan pembangunan, kemudian direvisi harus digandeng dengan penganggaran sedang dijalankan. Termasuk juga Perda untuk mengembangkan agribisnis juga sedang disusun secara partisipatif. Di Kota Palopo Perda tentang Partisipasi dalam Pembangunan Daerah telah disahkan. Di Kabupaten Pangkep Perda tentang Aset Daerah juga telah disahkan, sementara di Kabupaten Enrekang Perda tentang

Partisipasi telah disahkan oleh DPRD. Perda-Perda yang termasuk dalam kategori progresif dan transformatif adalah Perda yang menyangkut hak-hak pelayanan publik; Perda Transparansi dan Partisipasi yang mengharuskan Pemda membuka ruang partisipasi bagi warga. Di Kota Parepare juga disahkan Perda tentang pelayanan publik, yaitu Perda tentang Pendidikan dan Perda tentang Jaminan Kesehatan. Program-program penyusunan rancangan Perda bersama dengan CSO dan komponen progresif lainnya juga dilakukan oleh tim legislasi Sulsel. Program ini secara kongkret membuat draft Perda sehingga siap untuk dijadikan Raperda. Program lain adalah mendorong konsultasi publik dan dialog kebijakan dengan komisi-komisi yang ada di DPRD (biasanya dengan komisi A pemerintahan dan komisi D Pembangunan). Khusus untuk Perda-Perda partisipasi, hal-hal teknis strategis yang harus selalu ada dalam draft antara lain: (1) proses pelibatan masyarakat dan delegasi masyarakat dalam proses-proses pengambilan keputusan publik; (2) proses penyusunan prioritas pembangunan daerah; (3) proses konsultasi publik pada tahap-tahap penting dan strategis dalam proses pembuatan kebijakan publik di daerah.

2.6. Catatan Metodologis

Penulisan ini dilakukan dengan mengambil 6 DPRD di 3 propinsi dimana LGSP mengembangkan kegiatannya bersama dengan stakeholders setempat. Keenam DPRD tersebut adalah Kabupaten Boyolali dan Kabupaten Jepara di propinsi Jawa Tengah; Kota Madiun dan Kota Mojokerto di propinsi Jawa Timur, serta Kota Parepare dan Kabupaten Pinrang di propinsi Sulawesi Selatan. Pilihan terhadap keenam DPRD untuk menjadi kasus yang diteliti secara lebih cermat ini berdasarkan penilaian pihak LGSP. Mereka adalah para pionir di DPRD yang berani melakukan perubahan dan inovasi ke arah pembukaan arena partisipasi politik yang lebih luas dan mempraktekkan aspek transparansi publik dalam tata kelola pemerintahan lokal. Selain itu, keenam DPRD ini merupakan DPRD yang relatif mudah dijangkau oleh unsur non-LGSP sehingga memungkinkan seluruh rangkaian proses pengumpulan informasi berjalan dengan relatif lengkap. Secara umum, proses pengumpulan data dalam studi ini dijalankan dalam dua tahapan.

Tahap pertama yakni antara bulan Juli 2008 sampai dengan September 2008, penulis berupaya melakukan kontak dengan para pelaksana program penguatan legislatif di tingkat propinsi dan kabupaten atau kota. Selain itu, pada fase ini juga dilakukan penelusuran informasi sekunder yang ada di berbagai tempat serta melakukan kontak tatap muka awal dengan para pimpinan DPRD, tokoh-tokoh kunci lapangan baik dari kalangan CSO maupun kalangan pemerintah daerah. Penelitian ini memang bertujuan agak spesifik yakni menangkap pembelajaran-pembelajaran penting, terutama pengalaman baik dari perjalanan DPRD yang saat ini sedang berada dalam fase transformasi dari masa “stempel karet” menuju masa yang lebih terbuka dan demokratis. Sehingga kesempatan DPRD untuk melakukan inovasi dan perubahan ke arah yang lebih baik sebenarnya sangat terbuka.

Persoalannya adalah, apakah ada komitmen yang kuat dari kalangan anggota DPRD di daerah untuk melakukan perubahan tersebut yang kemudian diwujudkan dalam bentuk-bentuk yang lebih kongkret. Sekecil apapun inovasi dan tindakan aktif yang dapat memberikan peluang bagi terbangunnya mekanisme partisipatif dan transparansi perlu dicatat dan mendapatkan apresiasi dalam penelitian ini. Hal-hal seperti itu bukan hanyadidapat melalui wawancara mendalam dan kesaksian para pihak yang lebih luas, tetapi juga pengamatan lapangan langsung untuk mendapatkan bukti-bukti empirik yang tidak terbantahkan. Masalahnya adalah secara politis makro, DPRD telah dicitrakan oleh sebagian media massa merupakan “gerombolan” formal yang hanya mengeruk keuntungan saat mereka menduduki posisi formal sebagai wakil rakyat, dengan menghamburkan dana-dana pembangunan yang seharusnya menjadi kewajiban mereka untuk diawasi penggunaannya. Politik pencitraan seperti itu pada titik-titik tertentu menemukan bukti empiriknya setidaknya bukti

dari beberapa anggota DPRD yang ditahan oleh kejaksaan ataupun KPK karena terbukti melakukan korupsi dan penyelewengan dana publik⁶. Tentu, tulisan ini bukan dimaksud untuk terlibat secara mendalam terhadap kontroversi pro dan kontra akan kinerja politik anggota DPRD di daerah, tetapi justru ingin menunjukkan adanya keragaman kerja dan kinerja yang dijalankan oleh DPRD di daerah untuk memperkaya pemahaman kita bahwa kerja-kerja politik yang ingin membuka ruang partisipasi dan transparansi yang dijalankan dalam perspektif legislatif sangat penting untuk diketahui.

Pada tahap kedua, kemudian dilakukan wawancara mendalam dengan anggota DPRD yang direkomendasikan oleh staff LGSP, tokoh-tokoh warga dan CSO, pimpinan dan staf dari kalangan eksekutif⁵. Tahap ini dilaksanakan antara bulan September 2008 hingga November 2008. Wawancara dilakukan bolak-balik, khususnya setelah dilakukan semacam triangulasi terhadap informasi yang didapat sebelumnya. Fungsinya untuk melakukan *cross-checking* dan peneguhan terhadap informasi yang didapat sebelumnya di lapangan. Dengan harapan agar kualitas informasi yang dikumpulkan secara kualitatif ini mempunyai bobot kepercayaan yang tinggi. Wawancara dilakukan secara individual maupun dalam bentuk diskusi kelompok. Pemilihan responden dilakukan secara *purposive* untuk mendapatkan informasi yang diharapkan. Teknik bola salju juga diterapkan yaitu untuk melakukan pendalaman informasi terhadap sumber informasi lain dengan responden yang berbeda dan lebih luas berdasarkan saran dan informasi dari responden sebelumnya. Dengan mengoperasikan teknik ini ternyata akumulasi pengalaman dari berbagai narasumber terutama anggota DPRD untuk menggambarkan dan menilai suatu tingkat inovasi yang dijalankan oleh DPRD sebagai kolektivitas misalnya menjadi lebih lengkap dan komprehensif. Di tiap kabupaten atau kota, LGSP menyediakan fasilitas sebanyak 6 hari masing-masing daerah untuk melakukan pendalaman dan wawancara. Di setiap lokasi apabila dimungkinkan tetap dilakukan review terhadap dokumen-dokumen yang relevan terutama di kantor DPRD, melihat risalah rapat mereka, mempelajari semua keputusan DPRD yang telah menjadi peraturan daerah (Perda) baik Perda inisiatif maupun Perda yang diusulkan oleh pemerintah daerah. Dalam upaya ini, penulis dibantu oleh seorang asisten peneliti lapangan, saudara Misbahul Hasan dari Lappesdam NU.

2.7. Pemilihan Kasus-kasus di Lapangan

Kasus-kasus yang dimaksud dalam tulisan ini adalah program-program inovasi ataupun tindakan-tindakan kolektif yang dilakukan oleh anggota DPRD di wilayah terpilih yang menunjukkan kecenderungan perubahan mendasar secara politis, dimana masyarakat warga dapat lebih terlibat dalam proses-proses pengambilan keputusan yang diambil oleh badan legislatif tersebut. Upaya untuk membuka arena-arena partisipasi dan membangun keseimbangan kekuasaan baru antara masyarakat warga dengan masyarakat politik di daerah juga termasuk dalam inovasi DPRD yang akan dijadikan teropong kasus.

Secara konseptual, kasus-kasus yang akan diungkapkan dan dianalisis dalam tulisan ini dibagi dalam 3 kategori besar. **Kategori (1)** kasus-kasus dimana DPRD melakukan upaya modifikasi ataupun optimalisasi dalam peran-peran yang melekat pada mereka, peran dalam pengawasan pembangunan, peran legislasi dan peran perumusan anggaran daerah. **Kategori (2)** kasus-kasus yang meningkatkan komunikasi politik dan partisipasi warga, termasuk upaya penyusunan draft Perda partisipasi yang dipersiapkan dan diadvokasikan bersama dengan kalangan organisasi masyarakat warga setempat. **Kategori (3)** kasus-kasus khusus yang dijalankan oleh individu anggota DPRD yang menyebabkan

⁶ Gelombang penahanan anggota DPRD yang terbukti secara bersama-sama melakukan korupsi terhadap APBD, dimulai dari Padang, Sumatera Barat kemudian disusul oleh daerah-daerah lain di Indonesia. Lihat peliputan Tempo periode 2006-2008; Kompas periode yang sama dan Pikiran Rakyat Bandung.

perubahan mendasar dalam tata kerja maupun kinerja kolektif legislatif. Berdasarkan kategori di atas, maka kasus-kasus menarik yang dapat dikumpulkan oleh penulis dapat dilihat pada tabel 1 di berikut.

Tabel 1. Kategori Kasus-kasus yang Menonjol dari 6 Kabupaten dan Kota yang Diteliti secara Intensif

WILAYAH	OPTIMALISASI PERAN	MENINGKATKAN PARTISIPASI WARGA	PERUBAHAN TATA KELOLA DPRD
BOYOLALI	Menonjol pada aspek penganggaran yang dimotori oleh komisi II DPRD.	Membangun hubungan dengan CSO dalam beberapa draft Ranperda APBD dan Ranperda TPA (Transparansi, Partisipasi dan Akuntabilitas)	Anggota komisi II melakukan perencanaan strategis dan proyeksikan target kerja yang kemudian diadopsi sebagai mekanisme kerja internal dewan.
JEPARA	Menonjol dalam aspek pengawasan langsung terutama dalam pengawasan pembangunan fisik	Telah terjadi komunikasi intensif antara CSO dengan anggota DPRD untuk membahas draft ranperda partisipasi dan telah disampaikan secara formal ke DPRD	Anggota dewan banyak mengusulkan studi banding ke berbagai daerah yang inovatif dan kemudian menerapkannya dalam system internal dewan
MADIUN	Menonjol dalam hal pengawasan anggaran dan mengalokasikan anggaran untuk “perlindungan sosial” terutama kesehatan gratis dan subsidi pendidikan	Inisiasi draft akademik Raperda partisipasi & transparansi dan memodifikasi Tatib DPRD untuk lebih mengakomodasi partisipasi masyarakat dalam rapat DPRD.	DPRD Kota Madiun bersama dengan forum CSO Madiun telah berhasil membuat pakta integritas untuk membangun kepercayaan satu dengan lanilla.
MOJOKERTO	Menonjol dalam fungsi penganggaran dan pengawasan terhadap kualitas layanan publik dasar bagi kelompok miskin	DPRD menerbitkan ribuan stiker nomor pengaduan yang dapat dihubungi oleh warga ke dewan yang menyangkut pelaksanaan pembangunan dan layanan publik di Kota Mojokerto	Anggota DPRD secara aktif memfasilitasi CSO untuk mengakses sumber informasi strategis yang ada di DPRD dan Pemda sebagai bahan advokasi. DPRD juga mendorong inisiatif untuk melakukan “bedah rumah” kelompok miskin.
PAREPARE	Menonjol dalam aspek legislasi yang partisipatif dan inovatif dalam system penganggaran dan layanan publik yang prima.	DPRD mengembangkan komunikasi politik regular melalui media massa radio dan koran local	Anggota DPRD melalui fraksi dan partai politiknya mengembangkan informasi anggaran dan penanggungjawab proyek pembangunan di setiap kelurahan
PINRANG	Menonjol pada aspek konsultasi dengan pemda, khususnya konsultasi dalam perencanaan pembuatan Perda pelayanan publik	Anggota DPRD secara individual memanfaatkan mekanisme budaya lokal <i>Tudang Sipulung</i> , semacam informasi warung kopi-an untuk berdialog dengan warga	Anggota DPRD yang aktif dalam mengkritisi dan mensinergikan relasi dengan CSO masih terbatas. Ada satu tokoh muda yang menjadi anggota dewan yang paling produktif.

3. LINTAS PENGALAMAN INOVASI DPRD

Tugas dan fungsi DPRD sebagai wakil rakyat sebenarnya telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun kerangka hukum tersebut hanya meletakkan dasar-dasar acuan secara umum dan tidak menjabarkan mekanisme pelaksanaan masing-masing fungsi untuk mencapai kinerja. Undang-undang No.22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD mengamanatkan pada pasal 77 disebutkan bahwa bahwa DPRD Kabupaten/Kota memiliki fungsi Legislasi, Anggaran dan Pengawasan.

Kerangka hukum dan perundang-undangan politik di Indonesia telah mengalami perubahan sistemik yang mendasar. Dalam konteks ini adalah penting bagi anggota DPRD untuk menempatkan diri sebagai wakil yang langsung dipilih oleh rakyat dalam konteks jaringan kerja yang lebih luas. Dengan demikian akuntabilitas para anggota dewan terhadap rakyat harus ditinjau kembali dan didefinisi ulang. Untuk melaksanakan berbagai fungsi dan tugasnya anggota lembaga legislatif dituntut untuk tanggap terhadap kepentingan rakyat dan organisasi politik. Sistem akuntabilitas yang dikembangkan dalam masing-masing lembaga tentu harus disesuaikan. Tata Tertib internal dan kode etik tertentu dirumuskan sedemikian rupa sehingga dapat membantu DPRD mematuhi rambu etika politik.

Dalam demokrasi yang relatif muda, para anggota DPRD dan alat kelengkapannya membutuhkan struktur, prosedur dan tata kerja yang mampu menjaga integritas dan mengoptimalkan kinerja mereka. Rangkaian kapasitas kelembagaan perlu dikembangkan secara konstitusional DPRD yang berpeluang untuk bekerja dengan jaringan yang lebih luas. Menilik tugas dan fungsi DPRD yang demikian luas dan strategis, UU Susduk tidak merinci bagaimana dan seperti apa tugas tersebut dijalankan di masing-masing daerah. Setiap daerah dalam konteks otonomi saat ini tentu mempunyai tata cara tersendiri yang telah dianggap paling sesuai dengan kondisi dan kebiasaan masing-masing daerah. Sehingga sangat menarik meneropong dan mendalami masing-masing daerah menjabarkan dan mengembangkan fungsi-fungsi di atas dengan tekanan-tekanan tertentu yang spesifik.

3.1. Meneropong Inovasi Fungsi Legislasi pada DPRD Terpilih

Pelaksanaan fungsi legislasi di ke-enam DPRD yang dijadikan kasus dalam tulisan ini bervariasi kinerjanya. Tetapi secara umum, Perda-Perda yang diusulkan oleh eksekutif khususnya yang mengatur fungsi dan tata kerja mereka serta aspek-aspek yang menyangkut upaya pengalihan pendapatan asli daerah rata-rata lebih banyak dibandingkan dengan Perda yang berasal dari inisiatif DPRD sendiri. Namun demikian, DPRD Kabupaten Boyolali dan disusul oleh DPRD Kota Parepare yang tercatat sebagai DPRD paling produktif dalam pembuatan Perda inisiatifnya diantara enam DPRD yang diteliti secara intensif.

Kemajuan penting yang terjadi enam wilayah DPRD yang diteliti menunjukkan dua kecenderungan menarik setelah didampingi oleh LGSP. Pertama adalah proses pembuatan Raperda saat ini sudah didahului dengan naskah akademik. Sebelumnya, tidak ada disiplin yang ketat untuk membuat naskah akademik sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari proses pembuatan rancangan Perda. Tren kedua yang tidak kalah pentingnya adalah proses penggodokan Raperda dilakukan secara partisipatif dengan melibatkan warga masyarakat secara luas, baik Raperda inisiatif DPRD maupun yang diusulkan dari pemerintah daerah. Proses-proses partisipasi dan diskusi dengan stakeholders utama

ini merupakan implementasi dari hasil latihan legal drafting yang diberikan oleh LGSP anggota DPRD maupun Bagian Hukum Pemda.

Dalam sisi proses, penyusunan Raperda di keenam wilayah yang diteliti sudah menerapkan mekanisme partisipasi yang melibatkan warga dan kelompok kepentingan dengan derajat dan intensitas yang berbeda-beda. Kota Parepare, Kota Mojokerto, Kabupaten Boyolali dan Kota Madiun merupakan kelompok DPRD yang paling intensif dalam melibatkan warga masyarakat dalam menyiapkan dan menggodok draft Raperda, baik Raperda yang merupakan inisiatif DPRD sendiri maupun Raperda usulan dari pemerintah daerah. Kota Parepare telah mempunyai Badan Legislasi Daerah (Balegda) yang menyiapkan rancangan Perda-perda dalam jangka panjang dan menengah. Sisanya, Kabupaten Jepara dan Kabupaten Pinrang walaupun telah membuka ruang partisipasi dalam penyusunan rancangan Perda, tetapi tingkat partisipasinya masih pada taraf awal.

Beberapa inovasi keterlibatan masyarakat warga dalam proses penyusunan kebijakan dan peraturan daerah dapat dilihat juga dari beberapa aspek; **1) Inisiasi**, dimana dari gambaran yang muncul dapat teridentifikasi siapa (baik orang maupun kelompok orang/lembaga) yang telah mengawali bergulirnya gagasan yang berkaitan dengan proses perubahan yang berlangsung, terutama aktor yang aktif mendorong upaya legal drafting untuk sebuah rancangan Perda di satu kabupaten ataupun kota. Dari penggambaran mengenai aktor-aktor yang terlibat tersebut, diharapkan dapat dipahami prasyarat dan kondisi awal seperti yang dapat memberikan dukungan terhadap proses inisiasi yang dimaksudkan. **2) Proses Politik**, keberagaman pola interaksi di daerah-daerah ketika proses politik berupa pembahasan, lobi dan negosiasi berlangsung, merupakan pembelajaran yang menarik untuk dipertukarkan. **3) Implementasi**, tidak kalah pentingnya adalah bagaimana proses implementasi dari peraturan dan atau kebijakan yang dimaksudkan. Menyangkut berbagai hal yang dapat menjadi faktor pendorong maupun faktor penghambat dari sukses pelaksanaan tersebut.

Tabel 2: Gambaran Inovasi Dari Daerah Terpilih dari Perspektif Pembuatan Perda sebagai Fungsi Legislatif DPRD

1. Kota Mojokerto

Inovasi	Tahap Inisiasi	Proses Politik	Implementasi Perda
<ul style="list-style-type: none"> • Keterlibatan Masyarakat Warga dalam Proses Penyusunan Perda tentang Partisipasi dalam Proses Kebijakan teridentifikasi menonjol dimana bentuk-bentuk kerjasama antara komponen masyarakat warga dengan DPRD terlihat produktif. • Anggota DPRD makin aktif berkomunikasi dengan seluruh komponen kota untuk mendengarkan aspirasi dan saran-saran dari bawah. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gagasan mengusulkan Perda yang memayungi Partisipasi Warga dalam proses kebijakan, digulirkan oleh Forum Masyarakat warga (FORMASI) Mojokerto, yang dalam 6 tahun mendorong isu otonomi daerah dan partisipasi warga. • Pada tahun 2003 FORMASI berhasil mempengaruhi Pemkot untuk menguatkan partisipatif dengan pendampingan desa dalam penyusunan RPJM 2009-2029. Dari pendampingan ini diidentifikasi kebutuhan Perda Partisipasi. • Proses diseminasi gagasan bergulir melalui berbagai tahapan via berbagai media, baik melalui FGD, media massa, lobi dan dialog informal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diawali dengan proses serangkaian FGD dan lobi ke anggota DPRD yang sepaham, dan kemudian mengembangkan dialog-dialog dengan stakeholder, sebelum diputuskan agenda masuk melalui eksekutif atau inisiatif DPRD. • Mengembangkan kesepahaman dan kapasitas kalangan anggota DPRD, dengan bantuan fasilitasi dari LGSP untuk menggalang dukungan politik sebelum proses pembahasan. • Cara-cara mempengaruhi anggota DPRD dilakukan sebagai upaya efektif untuk mengembangkan pembahasan yang konstruktif. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sampai kini, implementasi Perda dilaksanakan bertahap, baik melalui mekanisme formal Musrenbang, maupun melalui forum-forum <i>ad hoc</i> untuk isu tertentu. • Pendampingan penyusunan RPJM Desa secara partisipatif diperluas dan dapat meningkatkan kualitas perencanaan. • Sosialisasi juga melibatkan CSO, diantaranya via forum sosialisasi dan implementasi Perda. • Beberapa kasus spesifik, misalnya transparansi anggaran dan isu anti korupsi, muncul reaksi kontra-produktif dari kelompok tertentu yang menekan CSO.

2. Kabupaten Pinrang

Inovasi	Tahap Inisiasi	Proses Politik	Implementasi Perda
<ul style="list-style-type: none"> Peraturan Bupati tentang Pos Pelayanan Publik Paripurna (P4) di tingkat kecamatan 	<ul style="list-style-type: none"> Camat Paleteang, Kabupaten Pinrang, A. Mirani, M. AP dan DPRD Pinrang, serta jaringan CSO Kabupaten Pinrang telah membangun serial diskusi tentang kualitas pelayanan publik yang diinginkan oleh warga. Perubahan payung hukum Peraturan Bupati menjadi Perda, dilakukan dengan serangkaian diskusi dan seminar tentang manfaat P4 di kabupaten ini. Bagian hukum Pemda membuat draft Raperda dan diusulkan pada DPRD 	<ul style="list-style-type: none"> Dari keluhan masyarakat tentang masalah irigasi dan pencemaran lingkungan Camat Paleteang mengembangkan penanganan komplain yang lebih transparan dan partisipatif. Dari hasil dialog multi pihak dibentuk P4. Ini dikuatkan dengan Peraturan Bupati No. 06 Tahun 2007. Masalahnya, P4 banjir pengaduan, sementara dukungan P4 sangat terbatas. Didorong konsultasi publik dengan DPRD untuk meningkatkan Perbup menjadi Perda. 	<ul style="list-style-type: none"> Dalam proses legislasi sedang diproses agar P4 ini dapat di <i>back up</i> oleh Perda tersendiri. Kalangan masyarakat warga diberikan kesempatan untuk mengomentari substansinya. Namun tidak banyak CSO dan kelompok warga yang peduli dan mengambil kesempatan ini untuk ikut bersama dalam proses politik pembentuk Perda yang penting bagi mereka.

3. Kota Madiun

Inovasi	Tahap Inisiasi	Proses Politik	Implementasi Perda
<ul style="list-style-type: none"> Partisipasi masyarakat warga dalam Tata Tertib dan Rencana Kerja DPRD Kota Madiun 	<ul style="list-style-type: none"> Tata Tertib DPRD Kota Madiun menjamin partisipasi masyarakat dalam pembahasan kebijakan publik diawali kesadaran bahwa: <ul style="list-style-type: none"> DPRD dan masyarakat saling membutuhkan. Meminimalisir potensi gesekan kepentingan. Partisipasi pihak luar untuk pembelajaran lebih cepat Peningkatan partisipasi masyarakat warga dalam penyusunan kebijakan publik 	<ul style="list-style-type: none"> Interaksi yang semakin intensif antara DPRD-CSO untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kota Madiun. Pengorganisasian internal CSO. Melakukan upaya-upaya untuk menjalin sinergitas DPRD-CSO. Menyusun dan menyepakati secara bersama <i>code of conduct</i> untuk memelihara <i>trust</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> Mengembangkan mekanisme publik hearing secara konsisten sebagai tahapan penting dalam setiap proses perumusan dan pengambilan kebijakan.

4. Kabupaten Boyolali

Inovasi	Tahap Inisiasi	Proses Politik	Implementasi Perda
<ul style="list-style-type: none"> Pelebagaan partisipasi masyarakat warga dalam Perda tentang Tata Pengelolaan Keuangan Daerah 	<ul style="list-style-type: none"> Komisi I DPRD Boyolali membuat inisiatif menerbitkan Perda tentang pengelolaan keuangan daerah yang menjamin partisipasi partisipasi masyarakat warga Inisiasi dari sebagian kecil anggota DPRD ini disebarluaskan melalui berbagai dialog dengan masyarakat warga, yang menghasilkan naskah akademik dan draft Perda. 	<ul style="list-style-type: none"> Inisiatif DPRD ini kemudian disodorkan kepada eksekutif dan dibahas bersama melalui serangkaian dialog publik hearing yang akhirnya berhasil membuat dua buah pasal di dalam Perda tersebut yang mengatur partisipasi masyarakat warga dalam mekanisme pengelolaan keuangan daerah. 	<ul style="list-style-type: none"> Perda ini sudah jadi, tapi pelaksanaannya belum baik. Belum dilakukan sosialisasi secara luas, dan tahapan implementasi belum dijalankan sepenuhnya. Ini menandakan pemda belum sepenuhnya menerima partisipasi masyarakat dalam tata kelola keuangan daerah. Diperlukan penguatan dan desakan dari CSO untuk mendorong implementasi Perda ini.

5. Kota Parepare

Inovasi	Tahap Inisiasi	Proses Politik	Implementasi Perda
<ul style="list-style-type: none"> • Peninjauan ulang Perda Partisipasi dan transparansi menjadi lebih operasional dan cakupannya semakin luas 	<ul style="list-style-type: none"> • Koalisi masyarakat warga memberikan hasil review dan dialog dengan warga yang menyatakan ada kebutuhan yang mendesak untuk memperbarui dan melakukan <i>up date</i> Perda yang ada agar lebih reformis dan memberikan ruang yang lebih luas bagi partisipasi warga. • Di sisi lain, pemerintah daerah yang dimotori oleh ketua Bappeda sangat mendorong adanya perubahan yang mengarah pada bentuk layanan publik yang lebih prima dan partisipasi warga semakin diberikan ruang. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proses politik yang dibangun adalah CSO, Pemda dan DPRD bertemu secara intensif membahas revisi Perda agar lebih mengakomodasi prinsip-prinsip <i>good governance</i> dan meningkatkan kualitas layanan publik. Dengan dukungan lembaga donor, dialog dan interaksi strategis tiga pihak dijalankan dengan intensif. • Di sisi lain, LGSP kemudian memfasilitasi DPRD untuk membuat Perda inisiatif yang substansinya diambil dari hasil dialog publik yang diselenggarakan oleh tiga stakeholders ini. 	<ul style="list-style-type: none"> • Draft Perda dipersiapkan secara sinergis oleh ketiga pihak, akan tetapi secara formal diajukan sebagai bentuk inisiatif DPRD. Tim yang terdiri atas pakar dan perwakilan warga diminta untuk mendalami dan membuat draft akademik terhadap substansi usulan yang muncul dari hasil dialog warga. • Kemudian proses-proses legislasinya diserahkan pada DPRD yang anggota-anggotanya telah tercerahkan.

6. Kabupaten Jepara

Inovasi	Tahap Inisiasi	Proses Politik	Implementasi Perda
<ul style="list-style-type: none"> • Perda Pelarangan Galian C (antara lain galian pasir dan batu) di wilayah pertanian produktif 	<ul style="list-style-type: none"> • Proses ini diawali dengan tingginya pengaduan warga dan demo-demo warga atas praktek perusakan lingkungan melalui galian C yang banyak dilakukan di atas lahan produktif, seperti sawah dan pinggiran kali. 	<ul style="list-style-type: none"> • DPRD Kabupaten Jepara kemudian berkoordinasi dengan pemerintah daerah dan kepolisian untuk membahas kasus ini. Desakan warga semakin keras, akan tetapi pemilik bisnis galian C adalah orang-orang yang mempunyai pengaruh baik di DPRD maupun pemerintahan kabupaten. • Sehingga proses politiknya menjadi cukup pelik dan panjang. Pada akhirnya kemudian diputuskan agar DPRD membuat Perda untuk meredam keresahan dan sekaligus melindungi lingkungan hidup. 	<ul style="list-style-type: none"> • Perda ini draftnya diusulkan oleh pemerintah daerah yang didahului oleh surat keputusan Bupati Jepara. • Proses implementasi Perda berjalan seperti biasa. Sebenarnya ada isu partisipasi yang diusung oleh CSO di kabupaten ini, tetapi menjadi “padam” ketika draft Perda partisipasi dan transparansi di bawa ke gedung DPRD Jepara. Tidak terlalu jelas mengapa, tetapi kelembaman internal dewan yang membuat draft ini sama sekali tidak dibicarakan kembali.

Peran masyarakat warga dalam proses perumusan dan pengambilan kebijakan di daerah merupakan hal penting. Tampilnya representasi masyarakat warga dalam proses politik di daerah dapat mendorong berbagai perubahan. Namun demikian, derajat perubahan yang terjadi tidak sepenuhnya sama pencapaiannya dan bahkan, ada yang masih berupa proses awal inisiasi perubahan, atau sudah

membuahkan hasil berupa kerangka legal di tingkat daerah, namun di tingkat implementasi masih juga belum dilaksanakan dengan baik, serta di beberapa daerah seperti di Pinrang, sudah dijalankan dan sedang akan dilakukan perluasan payung hukum.

Dari gambaran di atas dapat disimpulkan bahwa peran CSO/NGO sangat penting di setiap tahapan proses. Hal ini menunjukkan bahwa interaksi antara CSO dengan eksekutif dan legislatif merupakan faktor penting untuk mendorong penyebaran pengetahuan, pertukaran informasi dan sebagai pembuka jendela terhadap dunia luar yang dapat menstimulasi munculnya motivasi untuk menggerakkan perubahan. Hal ini tidak terlepas dari peran asistensi teknis yang diberikan oleh LGSP di setiap kabupaten/kota yang menjadi wilayah kerjanya. LGSP bersama stakeholders lokal bersama-sama merencanakan program dan memfasilitasi pelatihan yang diperlukan. Sehingga muncul bunga-bunga dan praktek inovasi di berbagai tempat.

Dimensi cakupan inovasi tersebut juga menunjukkan level yang berbeda-beda. Di Pinrang, inovasi secara langsung menjawab kebutuhan serta keluhan dari masyarakat mengenai berbagai permasalahan yang dihadapi. Meskipun akhirnya kewalahan karena banjirnya tuntutan kebutuhan warga, tetapi inovasi ini terbukti cukup efektif untuk menggerakkan perubahan dan perbaikan layanan hak dasar dan kebutuhan dasar lainnya. Sedangkan dalam dimensi yang lain, inovasi diarahkan di level peningkatan proses dan kualitas keterlibatan masyarakat warga dalam proses demokrasi local yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas partisipasi masyarakat warga, baik dalam proses perencanaan dan penganggaran sampai dengan perumusan kebijakan dan pembangunan.

Boks 3. Melihat Inovasi “ATM” Perda di Kota Parepare

Warga Kota Parepare saat ini sudah dapat mengakses semua produk hukum, terutama Perda dari mesin *online* produk hukum di kantor Walikota Parepare. Komputer yang mirip dengan ATM ini menyediakan layanan *online* 24 jam bagi warga yang ingin mengetahui secara detail tentang produk hukum yang dihasilkan oleh DPRD dan Pemda Kota Parepare, maupun produk hukum dari tingkat propinsi Sulawesi Selatan dan nasional. Tujuan dari pengadaan layanan *online* untuk produk hukum ini adalah untuk memfasilitasi warga kota agar dapat mengembangkan diri baik berupa usaha maupun kegiatan produktif, melindungi inisiatif warga, menjadi bukti atas upaya keterbukaan DPRD dan Pemda Parepare dan mengetahui potensi serta larangan yang tidak dibenarkan dijalankan di kota ini. Pendek kata keteraturan dan pengembangan merupakan upaya Pemda Kota Parepare untuk membantu warganya yang tinggal di wilayah perlintasan ini. Upaya ini merupakan hasil kerjasama antara Pemda Kota Parepare dengan program *Justice for the poor* dari Bank Dunia. Hal menarik adalah, Pemda Kota Parepare berusaha transparan dengan produk hukum yang menjadi landasan kerja mereka, sehingga warga mengetahui hak dan kewajibannya secara utuh. Menurut sumber yang ada di Pemda, isi “ATM” ini akan diperkaya dengan informasi anggaran dan program dari masing-masing SKPD yang ada di Kota Parepare.

Tabel 3 di bawah ini mendeskripsikan beberapa hal yang berkaitan dengan produktivitas DPRD-DPRD terpilih dalam pembuatan legislasi daerah. Lebih jauh dapat dilihat dari jumlah Perda yang dihasilkan selama masa bakti anggota DPRD dari kasus yang diambil, ternyata DPRD Kota Parepare merupakan DPRD yang paling aktif menghasilkan Perda yakni sebanyak 39 Perda selama 5 tahun. Berarti mereka menghasilkan lebih dari 7 Perda per tahun. Sehingga setiap 2 bulan sekali ada hasil legislasi yang mereka telurkan. Kondisi ini sangat produktif mengingat jumlah anggota DPRD Kota Parepare hanya berjumlah 25 orang. Dapat kita bayangkan betapa produktifnya anggota DPRD di Kota Parepare. Kenyataan di lapangan menggambarkan bahwa hubungan antara Pemda Kota Parepare dan legislatifnya begitu baik dan mesra. Mereka sama-sama inovatif, terbuka dan produktif dalam mendorong proses-proses untuk kesejahteraan warganya. Pemerintah daerah yang diwakili oleh Bappeda kota dan SKPD-SKPD lain yang mempunyai kepedulian terhadap dimensi partisipasi dan transparansi telah membangun dasar-dasar hukum dan sarana implementasinya secara

terprogram di masing-masing SKPD. Sementara DPRD kota ini telah mempersiapkan aspek penganggaran *pro-poor* dan dengan proses yang partisipatif. Relasi dengan kelompok masyarakat warga juga terbangun cukup baik, sehingga umpan balik yang diberikan oleh kalangan ini dapat diakomodasikan secara tepat dan memadai.

Tabel 3. Produk Legislasi Yang Dihasilkan oleh 6 DPRD Terseleksi, Baik berupa Perda Inisiatif maupun Perda Usulan Eksekutif

Wilayah DPRD Terpilih	Perda Inisiatif DPRD 2004-2008	Perda Usulan Eksekutif 2004-2008	Total Perda Masa 2005-2009
Boyolali	8 Perda	25 Perda	33 Perda
Jepara	2 Perda	24 Perda	26 Perda
Madiun	2 Perda	25 Perda	27 Perda
Mojokerto	2 Perda	23 Perda	25 Perda
Parepare	3 Perda	36 Perda	39 Perda
Pinrang	0 Perda	28 Perda	28 Perda

Sumber: Sekwan masing-masing daerah, 2008

Apabila ditinjau dari banyaknya jumlah rancangan Perda inisiatif yang diusulkan oleh pihak DPRD sendiri yang kemudian berhasil menjadi Perda, Kabupaten Boyolali adalah yang terbaik dan paling produktif. Proses perjalanan Perda inisiatif ini di Boyolali telah melibatkan berbagai pihak, terutama kelompok masyarakat warga yang langsung terkena dampaknya oleh keberadaan Perda tersebut. Walaupun Raperda mengenai partisipasi dan transparansi pada saat penelitian ini belum selesai disahkan menjadi Perda di Kabupaten Boyolali, namun anggota-anggota DPRD kabupaten ini telah bertekad untuk menyelesaikan “pekerjaan rumah” mereka sebelum pemilu legislatif dijalankan. Apabila kita memasukkan Raperda partisipatif dan transparansi, maka di akhir masa baktinya, DPRD Kabupaten Boyolali telah berhasil menyelesaikan 9 Perda inisiatif dan 25 Perda lain yang diusulkan oleh kalangan eksekutif di kabupaten ini. Hal yang menarik dari Perda-Perda inisiatif di kabupaten ini, hampir seluruhnya merupakan Perda mengenai layanan publik dasar yang harus dijalankan oleh SKPD-SKPD di Kabupaten Boyolali serta Perda mengenai sistem penganggaran dan Perda tentang dana alokasi desa yang menjadi 15 persen dari APBD mereka. Keseluruhan Perda inisiatif ini dapat dikatakan merupakan landasan hukum untuk kesejahteraan rakyat di Kabupaten Boyolali, Jawa Tengah. Keseluruhan inovasi ini juga tidak lepas dari kerjasama yang makin meningkat antara pihak legislatif dan eksekutif.

Contoh inovasi lain dari Kota Parepare dikemukakan oleh Ketua Bappeda. Menurutnya ada 11 tanda-tanda transformasi di Kota Parepare yang dijalankan oleh DPRD dan Pemda, yaitu:

- (1) Bentuk reformasi penting yang sejak tahun 1997/1998 telah dilaksanakan DPRD di Kota Parepare adalah mereview dan mereduksi dari 37 jenis Perda retribusi dan 11 pajak daerah, mejadi hanya 18 Perda jenis pungutan. Hal ini membuat pertumbuhan ekonomi lokal menjadi lebih dinamis, walaupun upaya tersebut mendapatkan tantangan dari berbagai SKPD yang berkepentingan. Sebagai contoh, pada tahun 1997 seorang yang akan membuat warung makan, harus mendapatkan 21 jenis retribusi. Hal tersebut sangat memberatkan warga yang akan berusaha, sehingga pertumbuhan ekonomi lokal tidak berjalan secara optimal. Kota Parepare yang hanya 1 Km² dihuni oleh 125 ribu warga, terletak sebagai kota transit dalam menuju kota lain (Palopo, Toraja, Sulawesi Barat);
- (2) DPRD dan Pemda Kota Parepare telah melakukan penghapusan peraturan dan kebijakan daerah yang sebagian besar retribusi dan pungutan, perijinan dan jasa umum di hapuskan. Ada 21 kebijakan yang direview, hanya jasa usaha saja yang kemudian masih tetap dipungut. Hal ini

- dibantu oleh 11 organisasi internasional, termasuk LGSP. Bagi pemerintah kota yang penting adalah bantuan teknis yang diberikan, bukan dana dari organisasi internasional tersebut;
- (3) Peningkatan layanan publik terjadi dengan drastis, bukan hanya pada OSS (*one stop shop service*, alias layanan satu pintu) saja. OSS di Kota Parepare sudah berstandar internasional, pembuatan KTP/SIM, akte kelahiran sudah gratis dan diantar langsung pada warga;
 - (4) Penerapan dan penyusunan SPM untuk semua SKPD yang memberikan layanan publik dengan bobot pada kualitas layanannya, bukan pada penguatan internal SKPD. Dari 11 departemen yang mempunyai SKPD, 80% merupakan SPM internal, bukan memfasilitasi hak-hak warga untuk mendapatkan layanan yang prima. SPM praktis yang dibuat di Parepare misalnya dalam 10 menit pasien di UGD tidak mendapatkan penanganan dokter maka Walikota dapat di gugat. Atau Jalan yang rusak dalam 2 minggu setelah ada pengaduan tidak ditangani, maka Waliota juga dapat digugat. Di bidang pendidikan, apabila 30 menit guru yang mengajar tidak datang dan tidak ada penggantinya, maka orangtua dapat menggugat Pemda juga;
 - (5) Penguatan ekonomi kerakyatan, dimulai dengan diusulkannya Raperda agribisnis sebagai inisiatif DPRD dan kegiatan ekonomi lainnya. Kota Parepare sekarang sudah mulai berkembang menjadi kota jasa;
 - (6) Pengembangan Prolegda yang progresif untuk mendukung kebijakan-kebijakan Pemda yang telah melindungi hak-hak dasar warga kotanya. Program Prolegda ini difasilitasi oleh LGSP dan Yayasan Inovasi Pemerintah Daerah (YIPD) sebuah pusat studi inovasi di Jakarta. Pemda berusaha dalam merumuskan kebijakan dan Perda dengan tetap mengakomodasi prinsip ROCCUPI (*rule of occupants, opportunity, capacity, communication, interest groups, participation and ideology*). Saat ini draft Perda sudah hampir 90% dibuat langsung oleh segmen-segmen warga yang berkepentingan, termasuk kelompok-kelompok marginal dan miskin;
 - (7) Raperda yang telah disusun oleh warga masih harus melewati proses debat publik dan konsultasi publik, agar tidak ada lagi pihak yang merasa tidak terlibat dalam proses penyusunannya;
 - (8) Dalam hal pajak daerah, Pemda sudah menerapkan warga untuk menghitung sendiri pajak yang harus mereka bayarkan, tanpa ada tekanan dari Pemda dan dinas pajak. Raperda mengenai pajak daerah telah dibuat oleh DPRD;
 - (9) Perda yang sekarang banyak muncul adalah Perda non-retribusi, yakni Perda yang memberikan kewajiban pada Pemda untuk melaksanakan layanan publik yang prima, bukan Perda pengutan atau retribusi lagi;
 - (10) Masalah yang masih menjadi tantangan adalah program prolegda ini masih belum ada mekanisme yang mengontrolnya; dan
 - (11) Untuk sektor pendidikan, DPRD dan Pemda telah menginisiasi sekolah percontohan yang berbasis *outbound*, artinya proses belajar tidak hanya selalu di kelas, tetapi langsung di lapangan, dengan dana APBD.

3.2. Meneropong Upaya DPRD Melakukan Terobosan Anggaran

Dalam upaya membantu penguatan kapasitas anggota DPRD dalam hal penganggaran, setidaknya ada dua sasaran pokok yang hendak dicapai oleh LGSP, yaitu:

Pertama, DPRD mampu memperhitungkan kepentingan warganya secara umum dan mengakomodasikannya dalam format anggaran. Upaya ini merupakan kerja-kerja politik yang cukup rumit. Karena pada kenyataannya DPRD harus menyeimbangkan antara kepentingan partai politik, kepentingan pemerintah daerah sebagai sebuah institusi dan pembangunan wilayah yang harus dirasakan oleh seluruh warga. Optimalisasi akomodasi kepentingan rakyat ini harus tercermin dalam struktur anggaran yang akan mereka sahkan dalam bentuk APBD. Kapasitas anggota DPRD akan diuji dalam hal ini.

Kedua, anggota DPRD harus mempunyai kapasitas formulasi dan sinkronisasi kebijakan pemerintah daerah. Tanpa kapasitas ini sangat sulit bagi anggota DPRD untuk memberikan evaluasi dan persetujuan anggaran. Kebijakan Pemda menyangkut juga norma dan prosedur penganggaran yang telah digariskan oleh pemerintah pusat. Dalam fungsi penganggaran khususnya dalam penyusunan APBD, DPRD seringkali menghadapi masalah dalam menganalisis dan merumuskan kebijakan dasar untuk masing-masing mata anggaran. Berdasarkan kemampuan analisis kondisi dan potensi daerah secara menyeluruh, DPRD harus keluar dengan kebijakan dasar yang menyeluruh pula sehingga menghasilkan kinerja yang optimal. Contoh sangat menonjol dari inovasi DPRD dalam hal terobosan anggaran adalah DPRD Boyolali. Dampak yang dihasilkan dari upaya-upaya ini tidak hanya berupa tertibnya manajemen anggaran pemerintah daerah Boyolali, tetapi juga DPRD dapat menyelamatkan *idle cash* dana pembangunan di Boyolali sebesar Rp 60 milyar dan sisa anggaran pembangunan yang totalnya Rp 139 milyar rupiah untuk direalokasikan pada sektor-sektor pembanguan riil di kabupaten ini.

Menurut hasil diskusi kelompok dengan Komisi II DPRD Boyolali, setidaknya ada 6 dimensi perbaikan struktur keuangan dan anggaran yang telah dilakukan oleh DPRD yang dapat memperbaiki kebocoran anggaran, yaitu:

- (1) mengembalikan sistem manajemen keuangan yang potensial korup menjadi sistem keuangan yang terbuka. Mereka dapat merestorasi salah satu setting anggaran yang merupakan “dana tersembunyi” yang selalu terjadi setiap tahun sampai tahun 2006. Pada akhir tahun 2006 dana yang dapat dikembalikan untuk mendanai pembiayaan pembangunan berjumlah sebesar Rp 139 Milyard rupiah;
- (2) DPRD melalui Komisi II juga berhasil melakukan realokasi dana kegiatan di luar visi-misi Bupati yang tentunya tidak dapat dipertanggungjawabkan dan tidak berkelanjutan. Misalnya kegiatan SKPD yang setiap tahun berulang-ulang dianggarkan untuk program yang sama yang sebenarnya tidak masuk sebagai penunjang visi dan misi Bupati. Misalnya program fasilitasi pedagang burung yang cukup banyak menghabiskan dana pembangunan dengan hasil yang kurang jelas, menurut mereka program yang dijalankan hanya satu kali mengumpulkan pedagang burung dan membuat spanduk;
- (3) DPRD Boyolali juga berhasil mendisiplinkan SKPD (di Boyolali ada 26 SKPD plus beberapa unit kerja) dalam hal pola alokasi anggaran program-program mereka. Pola lama adalah, program-program pembangunan ataupun belanja publik dialokasi dalam jumlah kecil sementara alokasi untuk honorarium dan perjalanan staf sangat besar, walaupun program tersebut dijalankan di sekitar Kabupaten Boyolali. Saat ini alokasi anggaran dengan besaran program pembangunan ataupun belanja publiknya lebih proporsional;
- (4) Hal lain yang sempat menjadi perhatian DPRD Kabupaten Boyolali adalah alokasi untuk pelayanan administrasi perkantoran yang tidak lain adalah belanja ATK (alat tulis kantor). Alokasi untuk belanja ATK setiap tahun sangat besar yakni rata-rata menghabiskan Rp 10 milyar tanpa adanya kejelasan tentang berapa yang diperlukan dan berapa banyak stok lama yang masih tersisa yang masih dapat digunakan. Hal ini dipandang oleh Komisi 2 DPRD Boyolali juga termasuk pemborosan yang tidak perlu. Kebijakan DPRD Boyolali untuk alokasi ATK kemudian langsung dipotong 20% dari anggaran yang biasanya diajukan dan pengajuan tersebut harus disertai data pendukung tentang kebutuhan dan ketersediaan;
- (5) Mulai tahun anggaran 2007, DPRD Boyolali kemudian membuat alokasi baru dari dana-dana yang dapat dihemat. Yakni membuat program belanja bantuan sosial yang besarnya bervariasi setiap tahun antara 10-15 milyar. Dana ini mirip dengan program PNPM (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat) Mandiri yang disponsori oleh pemerintah pusat. Program Belanja Bantuan Sosial, dialokasikan secara merata untuk seluruh kecamatan,

- dimana warga masyarakat dapat mengaksesnya dengan mengajukan proposal program. Program ini dikoordinasikan di bawah salah satu SKPD keuangan di Kabupaten Boyolali;
- (6) DPRD Kabupaten Boyolali juga melakukan terobosan baru dengan meningkatkan alokasi Dana Desa (ADD) dari yang semula setiap desa mendapatkan subsidi sebesar 60 juta rupiah menjadi 100 juta rupiah. Alokasi ADD ini dikukuhkan dengan Perda inisiatif DPRD yang prosesnya dilakukan secara partisipatoris. Alokasi ADD ini telah mengambil porsi 15% dari semula hanya 10% dari Dana Alokasi Umum yang berasal dari pemerintah pusat. Sebagai bonus atas hasil pengetatan dan pengawasan anggaran yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Boyolali, semua pegawai, guru dan tenaga honorer mendapatkan tambahan gaji di luar dari gaji umum yang telah dialokasikan.

Inovasi yang senada juga dijalankan oleh DPRD Kota Madiun, namun dengan derajat yang agak berbeda dengan apa yang telah dilakukan oleh DPRD Kabupaten Boyolali. Anggota DPRD Kota Madiun juga berupaya melakukan terobosan dalam menjalankan fungsi anggaran mereka. Proses dan aspek transparansi yang kongkret yang dijalankan oleh DPRD Kota Madiun untuk mencegah terjadinya potensi penyimpangan dalam anggaran dilakukan dengan beberapa cara: (1) Mereka mengembalikan dana-dana operasional DPRD yang tidak terpakai karena terjadinya efisiensi biaya (misalnya menghindari rapat di hotel dan di luar kota serta mereview kembali program-program studi banding yang tidak direncanakan) yang totalnya sebesar Rp 800 juta. Dana tersebut kemudian direalokasikan dan khususnya diberikan pada masyarakat warga melalui program bantuan sosial dewan; (2) DPRD Kota Madiun ini juga melakukan upaya pencegahan *idle cash* yang hanya dikuasai oleh eksekutif tanpa sepengetahuan dewan. Sebuah langkah politik anggaran yang mempersempit peluang Walikota untuk penyalahgunaan anggaran⁸, sehingga ada dana *idle* terselamatkan sebesar Rp 56 milyar; (3) Bahkan untuk pengalokasian dana kerja DPRD sendiri dalam bentuk Renja telah dijalankan dan dikonsultasikan secara terbuka dengan publik, dengan harapan langkah tersebut dapat diikuti oleh SKPD lain di Kota Madiun.

Dalam proses pembelajaran bagi eksekutif ini, DPRD Kota Madiun berupaya untuk konsisten dalam hal dokumen perencanaan hasil Musrenbang dengan Rencana Kerja Perangkat Daerah (RKPD). Upaya yang dilakukan DPRD Kota Madiun untuk menyelaraskan dokumen anggaran dan perencanaan dari masing-masing dinas dan instansi ternyata tidak mudah. Pada akhirnya DPRD Kota Madiun memutuskan untuk mengembangkan dua strategi internal dan eksternal. Strategi internal adalah penyelarasan dokumen RKPD (KUA, PPAS, RKA-SKPD) dengan hasil Musrenbang (kesesuaian antara perencanaan dan penganggaran), dengan mengawal proses perencanaan secara langsung. Mereka juga melakukan review terhadap beban birokrasi dan mendorong perbaikan Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) agar lebih efisien dan kaya fungsi. Mereka mendorong penggabungan antara dinas pertanian dan dinas tanaman pangan, sementara pihak propinsi menginginkan adanya pemisahan yang membuat dana operasional

⁸ Hal tersebut dimulai dari kekecewaan anggota DPRD terhadap LKPJ Walikota Madiun. Dari hasil pengkajian terhadap LKPJ Walikota sebenarnya ditemukan beberapa persoalan mendasar (saat ini DPRD tidak bisa mengganti Walikota apabila LKPJnya tidak diterima oleh DPRD). Beberapa hal mendasar yang ditemukan antara lain adalah: (a) dokumen-dokumen LKPJ lebih bersifat kualitatif dan normatif sehingga tidak dapat mengukur capaian kerja yang telah dilakukan oleh eksekutif; (b) dokumen pendukung yang disajikan sangat tidak layak; (c) diindikasikan banyak terjadi penyimpangan dalam anggaran; (d) laporan tidak didasari atas data yang kredibel dan dapat dipercaya; (e) LKPJ seringkali tidak menjawab dan mengukur dari RPJP/RPJM daerah. Analisis anggota DPRD sementara menyatakan bahwa Walikota incumbent (2008) memerlukan cukup banyak dana, sehingga melakukan upaya “penyamaran” dalam hal pendanaan dan membuat target-target pembangunan tidak jelas. Tidak ada bukti yang kongkret, tetapi dari informasi kepala-kepala dinas yang tidak mau dipublikasikan mengindikasikan hal tersebut termasuk juga ketidakinginan Pemda melakukan transparansi. Sementara panitia anggaran sangat progresif dalam mendorong perubahan-perubahan dan transparansi.

semakin membengkak. Langkah lain adalah membagi habis anggota DPRD untuk turun mendampingi dan mengamati proses Musrenbang mulai dari tingkat kelurahan sampai ke tingkat kota. Proses pengawalan ini juga dilakukan bersama dengan forum-forum warga yang ada di Kota Madiun. Hasilnya menunjukkan bahwa perencanaan kota ini semakin didukung oleh warga dan mereka juga semakin bersemangat untuk memantau pelaksanaan program-program di lapangan. Kondisi ini sangat berbeda dengan waktu sebelumnya, dimana warga sangat tidak mengacuhkan program-program pembangunan. Saat ini mereka bersama telah membuat evaluasi pembangunan dengan menggunakan metode CRC (Citizen Report Card) yang juga didukung oleh LGSP dan jaringan LSM setempat. Hasilnya cukup menggembirakan dalam arti bahwa warga telah memberikan apresiasi dan teguran atas keberhasilan dan kegagalan program pembangunan terutama di sektor kesehatan.

Sementara strategi eksternal yang dikembangkan oleh DPRD dalam mendorong transparansi anggaran adalah membangun komunikasi yang terbuka dan diseminasi informasi yang luas tentang semua dokumen yang mereka hasilkan. Upaya DPRD Kota Madiun untuk menjalankan proses transparansi anggaran dan partisipasi agar warga dapat mengetahui apa saja yang dijalankan oleh pemerintah kota sebenarnya tidak dapat berjalan mulus. Hal ini sebenarnya tidak terlalu disukai oleh pimpinan daerah yang ada saat ini, sehingga proses ini terjadi tarik-menarik yang cukup alot. Kasus APBD 2008 yang telah disetujui DPRD tepat waktu yang prosesnya dijalankan secara transparan dan partisipatif, sempat mengalami stragnasi karena tidak segera ditandatangani oleh Walikota, dan hampir saja DAU Kota Madiun dikenakan sanksi atas keterlambatan tersebut. Strategi ini juga telah menuai hasil yang positif dimana warga mulai banyak warga yang mengerti seluk beluk dan politik anggaran pembangunan di wilayahnya.

Untuk memperkuat dukungan terhadap proses keterbukaan dan inovasi dalam *local democratic governance*, DPRD Kota Madiun juga mendorong Pemda memberikan *block grant* pada setiap kelurahan sebesar Rp 300 juta per-kelurahan yang pengelolaan dan manajemennya dilakukan oleh warga sendiri secara partisipatif untuk 3 alokasi (pengembangan sumberdaya manusia, sumberdaya ekonomi dan sumberdaya fisik bagi warga di kelurahan) di luar program yang dijalankan oleh masing-masing SKPD. Upaya lain yang sejalan dengan gagasan di atas adalah mengalokasikan dana Rp 4,8 milyar untuk asuransi kesehatan kelompok miskin untuk 38.000 jiwa (yang sudah didata) untuk semua jenis penyakit dan perawatan gratis asalkan mengikuti sistem rujukan yang diberlakukan. Sebelumnya pihak Pemda belum pernah memperlakukan hal ini.

Faktor-faktor yang mendorong proses perubahan dan inovasi di kalangan anggota DPRD Kota Madiun ini antara lain adalah:

- (1) Terbangunnya kepercayaan dan komunikasi internal DPRD sehingga menjadi suatu institusi yang kompak;
- (2) Adanya unsur-unsur anggota DPRD muda yang berusia di bawah 40 tahun yang mudah melakukan perubahan;
- (3) Beberapa anggota DPRD berasal dari kalangan pergerakan/LSM sebelum masuk menjadi anggota DPRD;
- (4) Meleburnya anggota DPRD lintas partai setelah mereka dilantik menjadi anggota DPRD;
- (5) Terbangunnya komunikasi internal antar sesama anggota yang awalnya hanya ingin membicarakan isu-isu strategis dalam proses pembahasan tugas-tugas mereka melalui mekanisme wadang jahe di malam hari;
- (6) Terjadinya kepemimpinan yang tidak aspiratif di kalangan eksekutif yang mendorong perlawanan dari kubu legislatif, terutama berkaitan dengan penganggaran yang tidak transparan;
- (7) Adanya pendampingan dan pencerahan yang dijalankan oleh LGSP dan IRI yang memberikan bekal kapasitas yang memadai bagi anggota DPRD untuk dapat mengimbangi pihak legislatif;

- (8) Terbukanya jalur komunikasi dengan pihak CSO dan LSM sehingga mereka dapat membangun aliansi politik strategis formal dan informal (terbangunya trust baik internal DPRD maupun eksternal DPD);
- (9) Terdapat peningkatan kemampuan kolektif yang dapat mereka rasakan sebagai hasil pertemuan informal dan dampingan eksternal sehingga meningkatkan rasa percaya diri sebagai wakil rakyat;
- (10) Terbangun komunikasi intensif dengan basis-basis kelompok warga sehingga mereka merasa mendapat dukungan yang antara lain ditandai dengan tidak adanya demo atas peran mereka selama ini;
- (11) Terbangun jaringan antar anggota DPRD misalkan dari PKS, PAN dan PKB yang telah mulai menggeluti isu-isu *good governance* merupakan hal yang mendorong proses percepatan pemahaman dan kepercayaan diantara mereka, sekalipun mereka berbeda partai politik. Kegiatan lintas partai telah lama menjadi bagian dari kehidupan politik para aktivis ini.
- (12) Mereka tidak terlibat dalam politik uang maupun kegiatan “monkey business” lainnya sehingga secara moral dapat menyuarakan kebenaran dan pembelaan terhadap kepentingan publik serta mudah diajak bekerjasama untuk suatu perubahan sosial yang mendasar.
- (13) Anggota DPRD selalu menyediakan waktunya yang memadai untuk menghadiri semua agenda dan jadwal persidangan.

Meningkatnya kemampuan anggota DPRD dalam mempelajari laporan kerja pertanggungjawaban (LKPJ) dan laporan SKPD, membuat beberapa Dinas mengajukan permintaan bantuan teknis untuk memperbaiki kinerja mereka. Diantaranya adalah Bappeda, Dinas Kesehatan, dan Bagian Keuangan di Sekretarian Daerah.

Di Kabupaten Jepara, upaya untuk mensosialisasikan dan sebagai langkah transparansi APBD yang sudah disetujui oleh DPRD dapat segera diakses melalui website Pemda. Langkah ini merupakan salah satu inovasi dalam hal keterbukaan yang patut ditiru oleh daerah lain. Lebih jauh, CSO di Kabupaten Jepara dapat meminta *soft file* APBD per masing-masing SKPD untuk dipelajari secara lebih detail. Dalam hal ini CSO dapat menyampaikan pandangan kritisnya terhadap rancangan APBD dalam rancangan awal pembahasan KUA-PPAS di DPRD di dalam rapat antara Panitia Anggaran (Panggar DPRD) dan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD). Ini merupakan momen penting dimana setiap mata anggaran masing-masing SKPD dibicarakan dan dapat dikoreksi secara mendasar. Kebijakan untuk menerima pandangan CSO dalam rapat ini merupakan langkah yang sangat penting bagi perkembangan pembangunan di Kabupaten Jepara.

Boks 4. “No RASK No Discuss....”

Ngedi Trisno Yushianto, Anggota DPRD Kota Madiun dari Komisi III adalah salah satu anggota yang sangat reformis dan terbuka. Ia adalah salah seorang dari 8 orang motor perubahan internal di dalam tubuh DPRD sehingga dapat menjadi seperti saat ini. Pada saat wawancara, Ngedi sedang berkampanye untuk Pemilihan Walikota Madiun periode 2008-2013. Berikut intisari wawancaranya:

“Kota Madiun yang menurut saya tidak terlalu besar yang terdiri dari 3 kecamatan dengan 27 kelurahan dan mempunyai 25 orang wakil DPRD, dengan jumlah penduduk 198.745 jiwa yang menghuni 33 km². Jumlah APBD sebesar Rp 319 milyar. Apabila di bagi rata dengan jumlah penduduk Kota Madiun, maka setiap orang akan dapat diberikan sekitar 10 juta rupiah. Dengan APBD sebesar itu sebenarnya banyak hal yang dapat dilakukan oleh pemerintah kota. Akan tetapi masalah yang dihadapi oleh Pemda Kota Madiun adalah: (1) prioritas pembangunan tidak jelas; (2) tidak ada perbaikan kinerja SKPD dalam isu strategis yakni penanganan pengangguran dan kemiskinan; dan (3) sistem pengelolaan tata kelola pemerintahan yang tumpang tindih. Dengan situasi seperti ini pemerintah daerah tidak mempunyai disiplin anggaran dan cenderung boros.”

”Pada waktu upaya membahas APBD 2006 misalnya, masing-masing satuan kerja belum menyetorkan rancangan anggarannya (RASK/RKA). Jadi apanya yang harus dibahas oleh dewan ujanya? Atas bantuan teknis LGSP dan pernah juga di bantu oleh IRI (International Republic Institute, lembaga non-pemerintah yang berasal dari Amerika), DPRD Kota Madiun menurutnya sudah mulai “piawai” dalam hal membaca anggaran. Bekal inilah yang digunakan dalam menjalankan pekerjaan sehari-hari. Bantuan teknis yang diberikan oleh LGSP sangat membantu dan berguna bagi anggota dewan, terutama saya merasakan manfaatnya secara langsung.”

”Saat ini kami di dewan telah mempunyai moto yakni...No RASK No Discuss, maksudnya adalah apabila pemerintah daerah datang dan minta pengesahan anggaran, mereka membawa rancangan anggaran satuan kerja masing-masing, kami anggota DPRD tidak akan memprosesnya. Hal ini sangat penting, dengan demikian masing-masing pihak, baik legislatif maupun eksekutif belajar secara benar dalam melakukan persiapan anggaran demi pembangunan yang optimal. Disamping itu DPRD juga menolak rancangan Perda dari eksekutif yang tidak dilampiri oleh draft akademiknya. Sehingga semuanya dapat berjalan sesuai dengan landasan yang kokoh.”

Cara-cara yang dilakukan oleh DPRD dalam proses transparansi anggaran selain secara proses, secara substansi juga mengundang CSO untuk mempersiapkan dan membedah anggaran yang akan digunakan dalam rapat-rapat DPRD dengan pemerintah daerah. Secara umum, upaya untuk mendekati dan memahami proses politik anggaran di daerah dapat dilakukan dengan melihat dan mempelajari **substansi** dan **proses** bagaimana hal tersebut dijalankan. Dua pokok masalah ini saling terkait satu sama lain, karena substansi sangat dipengaruhi oleh proses dan proses tidak akan berarti andaikata keluar dari substansinya.

Pemahaman konseptual dari sisi substansi ini dapat membantu anggota-anggota DPRD untuk melihat efisiensi anggaran yang terkadang sangat tersembunyi kalau hanya melihat besarnya saja, seperti yang terjadi selama ini. Proses bedah anggaran yang banyak difasilitasi oleh lembaga seperti LGSP di daerah adalah mendetilkkan anggaran atas dasar pemahaman dari sisi ini.

Bagi DPRD yang telah mengalami pencerahan, fungsi anggaran merupakan salah satu instrumen penting dalam proses penghapusan kemiskinan dan sekaligus dapat menjadi instrumen pemberdayaan warga. Fungsi anggaran juga dapat mengurangi kesenjangan antar warga maupun antar daerah.⁹ Kebijakan yang keliru dapat membuat jumlah masyarakat miskin semakin banyak. Sebaliknya kebijakan yang memihak pada masyarakat miskin akan membantu masyarakat untuk keluar dari persoalan kemiskinan. Secara umum alokasi APBD yang memihak masyarakat miskin adalah alokasi anggaran untuk sektor seperti pendidikan, kesehatan, dan pengembangan ekonomi rakyat.

Anggota DPRD kabupaten dan kota yang diwawancarai menyatakan bahwa anggaran yang berdimensi *pro-poor* adalah anggaran yang alokasinya sesuai dengan kebutuhan masyarakat, terutama kelompok miskin. Mereka menekankan bahwa amanat konstitusi nasional kita menyatakan bahwa fakir-miskin akan di pelihara oleh negara. Sehingga mereka menyatakan sangat rasional apabila politik anggaran yang mereka jalankan adalah politik anggran yang *pro-poor* dan *pro-gender*. Hal itu

⁹ Adapun fungsi anggaran dapat pula digunakan untuk memahami 6 fungsi lainnya sebagai berikut: *pertama*, fungsi otorisasi yaitu anggaran daerah dapat menjadi dasar pertimbangan untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan. *Kedua*, fungsi perencanaan yaitu anggaran daerah dapat menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan. *Ketiga*, fungsi pengawasan yaitu anggaran daerah dapat menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. *Keempat*, fungsi alokasi yaitu anggaran daerah dapat diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja/mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian. *Kelima*, fungsi distribusi yaitu anggaran daerah dapat meningkatkan rasa keadilan dan kepatutan. *Keenam*, fungsi stabilisasi yaitu anggaran daerah dapat menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah (Lihat Permendagri No.13 tahun 2006 pasal 16).

berarti anggaran yang ada diarahkan untuk mempercepat peningkatan pendapatan masyarakat secara agregat, memberikan akses kepada orang miskin untuk memenuhi kebutuhan dasar dan kebutuhan untuk berkembang, sehingga anggaran menjadi instrumen utama untuk mengurangi kesenjangan pendapatan. Termasuk dalam kebutuhan dasar adalah pendidikan dan kesehatan.¹⁰

Menurut seorang anggota DPRD Kabupaten Pinrang yang sangat proaktif mendorong kepentingan warga agar dapat diakomodasikan dalam sistem politik anggaran, Muhammad Yusuf Timbangi, SE, M.Si (biasa dipanggil Yusti) mengatakan bahwa kepentingan masyarakat dalam APBD berkaitan dengan apakah APBD memihak masyarakat miskin atau memihak aparatur. Selain persoalan alokasi untuk sektor prioritas seperti pendidikan dan kesehatan, hal yang perlu dilihat dalam sektor-sektor tersebut adalah siapa yang menjadi penerima manfaat dari program yang disahkan oleh DPRD. Di sini arti penting analisis anggaran yang tidak hanya melihat persentase alokasi anggaran persektor tetapi sampai pada ke mana uang tersebut dibelanjakan. Analisis sederhana biasanya dengan membandingkan alokasi belanja langsung dan tidak langsung yang bisa diketahui dari dokumen RAPBD, APBD, RKA dan DPA.¹¹ Belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja tidak langsung meliputi: belanja pegawai, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga. Kelompok belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja langsung dari suatu kegiatan terdiri dari: belanja pegawai, belanja barang dan jasa, dan belanja modal.¹² Pemahaman seperti ini yang diperoleh anggota DPRD Kabupaten Pinrang dari bantuan teknis LGSP.

Hanya saja Yusti merasa bahwa ia di DPRD Kabupaten Pinrang ini masih bekerja sendirian, hanya ada beberapa orang yang telah tercerahkan. Sisanya masih *wait and see* dan sebagian lainnya sering banyak yang tidak datang dalam menjalankan tugas-tugasnya sebagai wakil rakyat. Menurut Yusti, Pemda dan Bupati Pinrang lebih condong membuat langsung pelayanan publik yang tidak jarang mereka lupa mengalokasikan anggarannya untuk program yang sebenarnya sangat baik.

Lebih jauh Yusti menyatakan bahwa sekalipun DPRD di Kabupaten Pinrang telah berusaha untuk dapat menjalankan tugas penganggaran secara transparan, masih ada wilayah abu-abu yang perlu mendapatkan perhatian, khususnya oleh kalangan masyarakat warga dan NGOs di daerah. Hal tersebut karena beberapa hal: (1) DPRD dapat menjadi tempat lobi proyek dari berbagai SKPD, sehingga tidak sedikit rekanan proyek pemerintah yang biasa bekerja untuk salah satu SKPD melobi anggota DPRD agar usulan program maupun project mereka diluluskan dan tidak dicoret; (2) anggota-anggota DPRD berpotensi dapat mengusulkan proyek tertentu untuk memuluskan pencalonan kembali yang bersangkutan dengan menggunakan dana APBD; (3) anggota DPRD ada yang melakukan upaya untuk meminta *fee* ataupun *kick-back* atas tender suatu proyek di daerah; dan (4) terjadi kompetisi dalam pengesahan anggaran yang juga diusulkan oleh DPRD sendiri dimana usulan anggaran DPRD melebihi usulan suatu unit kerja. Untuk itu Yusti menyatakan bahwa proses-

¹⁰ Dalam Permendagri No.13 pasal 32 yang termasuk urusan wajib adalah pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, perumahan rakyat, penataan ruang, perencanaan pembangunan, perhubungan, lingkungan hidup, pertanahan, kependudukan dan catatan sipil, pemberdayaan perempuan, keluarga berencana dan keluarga sejahtera, sosial, tenaga kerja, koperasi dan usaha kecil dan menengah, penanaman modal, kebudayaan, pemuda dan olah raga, kesatuan bangsa dan politik dalam negeri, pemerintahan umum, kepegawaian, pemberdayaan masyarakat dan desa, statistik, arsip, dan komunikasi dan informatika. Sedangkan pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, pariwisata, kelautan dan perikanan, perdagangan, perindustrian, dan transmigrasi merupakan urusan pilihan.

¹¹ Menurut Permendagri No.13/2006 KUA dan RKA SKPD adalah dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi rencana pendapatan, rencana belanja program dan kegiatan SKPD serta rencana pembiayaan sebagai dasar penyusunan APBD.

¹² Lihat Permendagri No.13 Tahun 2006 pasal 36.

proses pengambilan keputusan di DPRD agar dibuat secara terbuka dalam rapat-rapat yang bisa dihadiri oleh warga masyarakat secara keseluruhan.

3.3. Meneropong Upaya Baru Pengawasan DPRD

Contoh yang paling menonjol dari upaya pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap proses-proses pembangunan yang dijalankan oleh SKPD adalah DPRD Kabupaten Jepara, DPRD Kota Mojokerto dan DPRD Kota Parepare. Derajat dan upaya yang dijalankan oleh masing-masing DPRD tidak sama. Tetapi mereka telah berupaya untuk menjalankan fungsi ini secara lebih ketat dan menunjukkannya pada publik bahwa fungsi mereka dalam hal pengawasan pembangunan berjalan dengan optimal. Bentuk pengawasan yang dijalankan di mulai dari perencanaan sampai dengan pelaksanaan proyek di lapangan. Untuk dapat memahami lebih jauh fungsi pengawasan DPRD dapat dipelajari melalui Panduan Pengawasan terhadap Pelayanan Publik oleh DPRD (LGSP, Juni 2009).

Anggota DPRD Kabupaten Jepara dapat dikatakan adalah DPRD yang paling rajin melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan proyek fisik di lapangan. Sementara anggota DPRD Kota Mojokerto adalah DPRD yang paling rajin mendatangi dan mengawasi pelayanan publik dasar bagi masyarakat di kabupaten tersebut seperti sekolah, rumah sakit dan puskesmas, pelaksanaan distribusi beras raskin dan pembayaran BLT maupun pelaksanaan penyemprotan sarang nyamuk yang sempat menjadi ancaman endemi di kabupaten ini. Sementara DPRD Kota Parepare adalah DPRD yang paling rajin melakukan pemberitahuan dan informasi pada publik mengenai rencana pembangunan ataupun pelaksanaan program melalui media massa lokal yakni radio dan koran, dan memberikan kesempatan pada warga untuk turut mengawasi dan mereka menerima keberatan dan pengaduan dari warga.

Pengalaman menarik datang dari DPRD Kabupaten Jepara. DPRD Kabupaten Jepara sering menemukan pekerjaan yang tidak sesuai dengan bestek. Misalnya proyek renovasi bangunan, pengadaan mebel, pembangunan pasar dan pengadaan buku. Perhatian DPRD Kabupaten Jepara juga jatuh pada manipulasi proyek renovasi pondok pesantren Bukhoiriyah di Kecamatan Batealit. Proyek ini telah lama diajukan untuk mendapat bantuan dari pemerintah, tetapi tidak terlalu di tanggap. Setelah sekian tahun proposal proyek ini tidak mendapat tanggapan, akhirnya pihak pesantren mencari sumber pembiayaan lain untuk renovasi. Setelah renovasi selesai, hampir bersamaan usulan lama proposal ini disetujui oleh pemerintah daerah dan mereka melelang proyek ini untuk mendapatkan kontraktor pelaksana. Pelaksanaan pembangunan yang sudah dilakukan oleh pihak lain di pesantren itu kemudian diklaim oleh kontraktor sebagai hasil kerja mereka. Hal ini diketahui oleh DPRD yang dapat menemukan pembelokan program pembangunan di lapangan.

Mahsun Duri, anggota DPRD Kabupaten Jepara, adalah salah satu contoh dari anggota DPRD Komisi IV yang banyak menemukan pelanggaran pembangunan fisik yang tidak sesuai dengan bestek. Misalnya pembangunan Pasar Mindahan dan Pasar Ratu Jepara yang telah dibangun oleh kontraktor menggunakan besi-besi penyanggah dan besi cor yang digunakan, diameternya tidak sesuai dengan rencana dalam bestek bangunan. Diameter besi yang digunakan lebih kecil dengan harga yang lebih murah dibandingkan dengan rencana bangunan yang telah mereka buat sebelumnya. Hal yang sama juga mereka lakukan untuk memeriksa pembangunan jalan yang seringkali di tidak sesuai dengan rencana, terutama soal ketebalan dan kualitas jalan. Mereka sering turun ke jalan yang baru saja dibangun dengan membawa gancu (semacam alat untuk menggali permukaan keras), untuk mengetahui ketebalan jalan yang telah dibangun oleh kontraktor. Masih menurut Mahsun Duri, kontraktor pembangunan fisik yang menjadi rekanan Pemda banyak yang nakal sehingga kualitas pekerjaan yang dihasilkan harus mereka awasi secara ketat. Menurutnya hal tersebut sudah menjadi rahasia umum, karena ada *kick back* yang cukup besar yang mengurangi keuntungan para

kontraktor. Kisah-kisah pengawasan dan kunjungan lapangan ini diliput oleh media massa setempat dan majalah internal DPRD Kabupaten Jepara yang bernama *Taman Sari*. Sayangnya, majalah internal ini hanya dicetak terbatas untuk kepentingan internal DPRD, Sekwan dan kalangan Pemda yang relevan isu utama majalah yang terbit 3 bulan sekali itu, sehingga tidak banyak masyarakat yang mengetahuinya.

Hal serupa dijalankan oleh DPRD Kota Mojokerto, Jawa Timur. Mereka sering sekali melakukan “sidak” (insepeksi mendadak) dalam hal layanan publik. Mereka sangat rajin mengunjungi rumah sakit umum, puskesmas, sekolah dan program-program layanan publik lainnya. Dalam sidak terhadap kualitas layanan publik mereka juga mendistribusikan stiker pengaduan warga terhadap DPRD jika mengalami kekecewaan terhadap layanan publik. Jadwal kunjungan terhadap pusat-pusat layanan publik mereka susun dengan seksama dimana mereka membagi diri dalam kelompok-kelompok yang bekerja secara paralel. Di awal program mereka banyak mendapatkan keluhan warga tentang rendah kualitas dan lambatnya pelayanan publik yang mereka dapatkan, terutama layanan rumah sakit. Setelah pengawasan menjadi lebih intensif, keluhan publik semakin berkurang. Kuncinya adalah menindaklanjuti hasil temuan lapangan terhadap pemerintah daerah yang bersangkutan dan Bupati. DPRD Kota Mojokerto secara berkala menuliskan dan membuat risalah atas seluruh keluhan yang masuk melalui SMS maupun telepon. Secara berkala pula mereka merilis risalah keluhan warga tersebut pada media massa.

Di Kota Parepare, DPRD kota ini juga mempunyai kiat pengawasan yang cukup maju. Menurut Minhajudin (Anggota DPRD dari Golkar, Ketua Komisi B), hal-hal inovatif yang telah dibuat DPRD Kota Parepare yang telah didukung oleh program LGSP antara lain berupa membuat poster APBD di tiap kelurahan, transparansi terhadap dokumen-dokumen DPRD terutama APBD (sedang direncanakan *online*). Layanan ini mempunyai dua dampak sekaligus, pertama memaksa pihak legislatif untuk melakukan upaya transparansi dan kedua, warga mendapatkan pendidikan politik yang sehat. Sehingga fungsi pengawasan yang seharusnya menjadi beban kerja DPRD menjadi sangat terbantu dengan munculnya proses partisipatif warga. Sehingga mereka hanya melakukan pengawasan dan respon atas keluhan yang muncul dari warga. Saluran komunikasi dengan memanfaatkan radio, koran lokal dan SMS centre yang setiap hari melakukan pemantauan atas kinerja pemerintah daerah adalah bentuk pengawasan yang paling umum dijalankan di Kota Parepare. Selain itu, DPRD Kota Parepare ini sangat aktif membuka diri untuk bekerjasama dengan CSO, baik NGOs maupun forum-forum warga. Mereka setiap saat bisa datang ke kantor DPRD dan bertemu dengan komisi yang relevan dengan masalah yang sedang dihadapi oleh warga. Anggota komisi dalam DPRD Kota Parepare ini mengembangkan mekanisme piket anggota komisi dimana setiap hari pasti ada anggota dari setiap komisi yang siap untuk menerima pengaduan dari warga. Kalau ada anggota yang berhalangan, maka anggota lain akan menggantikannya. Apabila mereka akan mempunyai kegiatan bersama di luar kota, sehingga tidak ada anggota yang tertinggal di kantor, maka minimal 5 hari sebelumnya mereka akan mengumumkannya di berbagai sarana komunikasi publik yang ada. Untuk meningkatkan kualitas pengawasan administrasi pembangunan, DPRD Kota Parepare juga membangun *hot line* dengan Walikota dan wakilnya serta dengan pihak Bawasda. Hal tersebut dimaksudkan agar penyelesaian keluhan warga dapat segera ditanggapi apabila dinas yang bersangkutan agak lamban ataupun keberatan untuk menyelesaikan keluhan warga di bidang teknisnya.

Mekanisme pengawasan dan pengawalan perencanaan pembangunan Kota Parepare sudah dijalankan oleh DPRD sejak Musrenbang di tingkat kelurahan. Anggota-anggota DPRD Kota habis membagi diri untuk ikut terjun bersama warganya merencanakan pembangunan secara partisipatif. Mereka mencatat dan mengawal seluruh proses sehingga dapat merumuskan prioritas pembangunan yang hendak diusulkan dari keluarahan tersebut berikut argumentasinya. Usulan tersebut mereka ikuti

terus hingga Musrenbang tingkat kota. Mereka ingin menjaga agar usulan dari warga tidak hanyut dan digantikan dengan usulan rutin yang dibuat oleh SKPD. Proses pengawasan pada periode perencanaan pembangunan adalah yang krusial. Demikian juga upaya implementasi pembangunannya. Karena di kedua periode ini menentukan berapa besar manfaat dan program yang dapat diberikan langsung pada warga dapat dijamin.

Pengawasan dan pengawalan terhadap rencana pembangunan yang diusulkan warga dalam Musrenbang di tingkat kelurahan dan tingkat kecamatan ini sangat penting. Karena dalam banyak kasus, usulan warga akan terpangkas habis di tingkat koordinasi SKPD dan penentuan prioritas anggarannya. Bahkan sebelum sampai ke tingkat tersebut, usulan warga banyak yang kandas di jalan. Sehingga dengan mencatat dan berdialog dengan warga yang juga merupakan konsituten mereka sendiri, anggota DPRD Kota Parepare membagi habis ke dalam seluruh kelurahan yang ada di kota itu. Mereka memperjuangkan agar apa yang telah diusulkan oleh warga dapat dimasukkan ke dalam rencana satuan anggaran yang dikeluarkan oleh masing-masing SKPD. Sebagai kelanjutan dari proses pengawalan ini adalah pengawasan DPRD Kota Parepare dalam bentuk analisis konsistensi kebijakan dan program pemerintah daerah dengan RPJMD, visi dan misi Walikota serta kesesuaian dengan usulan pembangunan dari warga. Dalam proses ini situasi dan kemungkinan untuk melakukan pengkhianatan sangat besar. Di tataran anggota DPRD sendiri ada godaan untuk membajak perencanaan dari masyarakat menjadi proyek yang akan dijalankan oleh rekanan yang berasal dari keluarga ataupun kerabat sendiri. Bentuk pengkhianatan lain adalah meminta dana terima kasih dari SKPD karena proyek yang mereka usulkan dapat diterima sepenuhnya oleh DPRD.

Untuk mencegah hal tersebut, DPRD Kota Parepare telah membuat beberapa perangkat berupa: (1) Perda partisipatif dan akuntabilitas publik yang membolehkan warga terlibat dalam proses-proses pembuatan keputusan termasuk dalam pembuatan anggaran belanja daerah; (2) DPRD Kota Parepare juga mempunyai Tata Tertib yang membolehkan partisipasi warga dan peliputan pers; (3) Lembaga ini juga mempunyai dan melengkapi dirinya dengan Badan Kehormatan dan *code of conduct* bagi anggotanya; (4) Mereka mempunyai mekanisme penerimaan pengaduan melalui SMS, pengawasan oleh radio dan koran lokal; (5) Setiap hasil proyek pembangunan yang telah disetujui kemudian diinformasikan secara terbuka kepada warga melalui papan-papan pengumuman di setiap kelurahan sampai dengan tingkat RW; (6) Anggota DPRD Kota Parepare mempunyai jadwal rutin untuk “turba” (turun ke bawah) mengunjungi konsitiennya untuk berdialog tentang program pembangunan dan pelaksanaannya.

Boks 5. Sinergi Hasil Pengawasan Warga dalam Bentuk *Citizen Report Card (CRC)*

Bentuk dukungan CSO dan warga masyarakat dalam pengawasan terhadap pelayanan publik di daerah dilakukan dalam bentuk *Citizen Report Card (CRC)*. CRC ini sebenarnya merupakan salah satu alat yang dapat menangkap persepsi warga atas kualitas layanan publik untuk disampaikan pada SKPD maupun DPRD agar menjadi perhatian. CRC dilakukan dalam bentuk survey oleh sebuah tim *independent* dengan menggunakan metodologi survey yang biasa dilakukan oleh para peneliti sosial. Hanya saja CRC digunakan untuk mencerminkan tingkat persepsi warga atas pelayanan kualitas publik secara komprehensif. Alat ini sangat efektif untuk dapat mengukur sejauhmana salah satu dinas dari kalangan eksekutif telah menjalankan tugas dan kewajiban yang diletakan pada mereka. Di Kota Parepare, Kota Madiun dan Kota Kediri telah dilaksanakan CRC terhadap layanan publik yang dilakukan oleh koalisi masyarakat warga. Hasilnya menunjukkan tingkat kepuasan warga atas kualitas layanan tersebut. Hanya saja respon pemerintah daerah berbeda-beda dalam menanggapi hasil CRC ini. Sementara DPRD hampir semuanya menerima hasil CRC sebagai masukan yang positif dan penting yang kemudian mereka bawa sebagai bahan untuk melakukan rapat kerja dengan pihak eksekutif. Sebenarnya CRC dapat digunakan oleh DPRD sebagai alat untuk mendapatkan masukan dari konstituen mereka masing-masing dan dijalankan secara rutin.

3.4. Kiat-kiat Terbaru Membangun Hubungan dengan Konstituen

Untuk melihat lebih jauh fungsi representasi DPRD, dapat didekati dengan upaya mereka mengisi waktunya dalam waktu-waktu reses masa persidangan dan saat-saat lain yang mereka gunakan untuk membangun hubungan dengan konstituen. Ada kiat-kiat baru anggota DPRD mengembangkan mekanisme hubungan dengan konstituen. Di semua daerah yang diteliti DPRD mempunyai cara-cara yang cukup menarik untuk di pelajari dan di bagikan secara luas pengalaman tersebut. Pada umumnya mereka menggabungkan antara upaya-upaya tradisional dalam proses berkomunikasi dengan cara-cara yang lebih canggih yang memanfaatkan teknologi terbaru dalam komunikasi.

Pada bulan Oktober 2007, DPRD Kota Madiun untuk pertama kalinya mengadakan forum publik dalam rangka persiapan pembuatan rencana kerja 2008, bersama-sama dengan organisasi masyarakat warga. DPRD kota ini dan koalisi masyarakat warga di kota yang sama telah berhasil membangun “forum kemitraan” untuk meningkatkan kerjasama dan saling pengertian di bawah dampingan LGSP. Forum ini kemudian mendorong terjadinya usaha-usaha kerjasama lainnya dan mengembangkan mekanisme dengar pendapat untuk memutuskan kebijakan publik yang penting.

Para anggota DPRD Kota Madiun dan kota Mojokerto, keduanya di wilayah propinsi Jawa Timur, terutama anggota DPRD yang berusia muda (di bawah 50 tahun) dan mantan aktivis mahasiswa ataupun aktivis NGO, mereka banyak memanfaatkan komunikasi tatap muka dan pertemuan fisik dengan para konsituen dari daerah pilihan (dapil) masing-masing. Mereka juga banyak memanfaatkan sarana seperti “wedang jahe” yang digelar di pinggir jalan, di depan stasiun kereta api di malam hari untuk berdialog dengan konstituen mereka. Bagi anggota DPRD yang lebih tua, frekuensi mengunjungi dan bertemu dengan konstituennya relatif lebih jarang dibandingkan dengan rekan mereka yang lebih muda. Kalaupun ada komunikasi informal, biasanya dilakukan dalam bentuk kunjungan pada pesta perkawinan, sunatan ataupun selamatan yang dilakukan oleh warganya. Mereka lebih menunggu undangan dibandingkan dengan anggota DPRD muda yang lebih berinisiatif mengundang tokoh-tokoh warga informal berdiskusi sambil menikmati wedang hangat dan panganan kecil. Hal yang menarik adalah, inisiatif dialog “wedang jahe” yang dilakukan oleh anggota DPRD berusia muda ini umumnya dilakukan secara lintas partai dan lintas komisi. Sehingga diskusi-diskusi yang mereka lakukan juga mempunyai tema-tema yang lebih luas serta sering melibatkan wartawan yang juga relatif berusia muda. Sementara anggota DPRD yang berusia tua yang sering menunggu undangan dari konstituen yang mempunyai hajatan di rumah atau di gedung pertemuan, umumnya datang secara perorangan. Mereka menikmati posisi sebagai tokoh yang duduk sebagai wakil rakyat dalam pertemuan-pertemuan tersebut. Biasanya, kehadiran mereka banyak yang tidak disertai dengan dialog, kecuali foto-foto bersama dengan sebagian dari para hadirin dalam acara tersebut. Makna komunikasi simbol lebih mendominasi mereka dibandingkan hal yang serupa yang dilakukan oleh sejawat mereka yang lebih muda di tempat-tempat penjualan wedang jahe di malam hari.

Mekanisme komunikasi yang dilakukan oleh DPRD Kota Parepare ada juga yang melibatkan masyarakat, dimana secara rutin setiap komisi mengunjungi tempat singgah ataupun *shelter* mereka di setiap kelurahan. Mereka biasanya bekerjasama dengan NGO ataupun organisasi warga setempat yang mau menyediakan tempat untuk bertemunya anggota DPRD Kota dengan warga di masing-masing kelurahan. Kemudian mereka mencatat semua keluhan warga dan menjadikan temuan dan keluhan warga menjadi bahan diskusi rutin dengan pemerintah daerah. Proses relasi dan komunikasi yang mulai terbuka antara anggota DPRD Kota Parepare dengan konstituennya juga ditandai dengan pertemuan berkala antara masing-masing anggota dengan warga dari dapilnya masing-masing.

Menurut wakil ketua DPRD Kabupaten Pinrang, mereka menggunakan pola-pola komunikasi tradisional dengan mendatangi warga yang sakit ataupun sedang mempunyai hajatan, pertemuan informal sambil minum kopi dan makanan kecil di warung-warung dan tempat bertemu tradisional

(mekanisme lokal yang diberi nama *tudang sipulung*) dilakukan oleh anggota DPRD Kabupaten Pinrang dengan tujuan untuk mengukur kesetiaan konstituen dan perubahan preferensi dari konstituen pendukungnya. Selain itu, para anggota DPRD ini juga aktif ikut serta dalam proses-proses sosialisasi program yang dijalankan oleh pemerintah daerah. Ternyata cara-cara informal ini telah dapat menurunkan eskalasi demo-demo warga ke gedung DPRD.

Undang-Undang 22 tahun 2003 tentang Susduk, menegaskan adanya langkah afirmatif dengan mengharuskan setiap anggota DPRD untuk memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politik kepada daerah pemilihan. Bila ditelusuri lebih jauh, maka semangat di balik perintah undang-undang tersebut sesungguhnya begitu mulia dengan mewajibkan setiap anggota parlemen untuk terus membangun pola komunikasi dengan konstituennya, sekaligus menjadi ajang bagi setiap legislator untuk menyampaikan pertanggungjawaban kinerjanya selama ini.¹³ Hanya saja, undang-undang ini tidak menjelaskan secara rinci model atau mekanisme pertanggungjawaban politik yang harus dilakukan. Di dalamnya hanya menjelaskan pertanggungjawaban dilakukan dalam bentuk perorangan dengan melalui program reses ke daerah pemilihan. Begitu pula dalam UU 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan: memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya. (Pasal 45 ayat g). Namun pasal ini tidak diikuti penjelasan yang tegas seperti apa model pertanggungjawaban dilakukan.¹⁴

Bagi para anggota Dewan yang sempat diwawancarai, upaya-upaya baru untuk membangun hubungan dengan konstituen di daerah pilihannya masing-masing lebih menekankan upaya untuk dapat menjamin bahwa mereka akan dapat terpilih kembali dalam pemilu tahun 2009 ini. Berbagai cara komunikasi dilakukan, mulai dari upaya tatap muka dan memanfaatkan mekanisme komunikasi tradisional, sampai pada upaya yang lebih canggih yang menggunakan jaringan e-mail, facebook dan SMS. Upaya komunikasi politik ini juga dibarengi dengan upaya dari masing-masing anggota dewan untuk membagikan dan membawa oleh-oleh bagi konstituennya. Di Boyolali misalnya program bantuan sosial yang dananya diambilkan dari *idle cash* dana pembangunan tahun-tahun yang lalu kemudian diubah menjadi bentuk bantuan sosial yang proposalnya didistribusikan pada warga di dapil pemilihan anggota DPRD dan proposal tersebut disetujui oleh masing-masing anggota dewan. Distribusi proposal secara lebih merata dilakukan diantara keseluruhan anggota DPRD untuk dapat membagikan proyek langsung pada warga pemilihnya. Secara tidak langsung proses ini sering dianggap pula sebagai wujud pertanggungjawaban politik anggota DPRD terhadap konstituennya.

Dalam konteks seperti ini setiap anggota dewan melakukan pertanggungjawaban ke daerah pemilihan (dapil) sesungguhnya adalah misi yang cukup mulia. Persoalannya adalah, apabila misi yang baik ini sering diboncengi dengan upaya “meraih dana” pembangunan ataupun APBD untuk menghiasi proses ini agar dapat dilihat memperhatikan warga.

Dalam upaya-upaya ini yang terjadi sebenarnya adalah dialog antara anggota DPRD dengan masyarakat. Sebuah proses untuk saling mengisi, saling mengingatkan dalam menjaga nilai-nilai.

¹³ UU Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan Kedudukan MPR-RI, DPR-RI, DPD-RI, DPRD Propinsi dan Kabupaten Kota, pada pasal 65 ayat (h) memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya. Ayat (i) menaati kode etik dan Peraturan Tata Tertib DPRD provinsi. Ayat (j) menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembagayang terkait. Pada bagian penjelasan Huruf (h), Pemberian pertanggungjawaban secara moral dan politis di sampaikan pada setiap masa reses kepada pemilih di daerah pemilihannya.

¹⁴ UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 45; Ayat g:”memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya.”

Lebih dipandang pula sebagai sebuah proses untuk mengetahui kebutuhan masyarakat dan usaha maksimal yang telah dan akan dilakukan wakilnya di dewan untuk diperjuangkan. Yang terpenting sebenarnya adalah kemampuan seorang legislator dalam mendesain model pertanggungjawaban, termasuk materi dan cara penyampaian sehingga dapat diterima oleh semua kalangan. Yang menjadi pertimbangan utama adalah bagaimana memberi ruang kebebasan dan keleluasaan bagi masyarakat berekspresi, bebas menyampaikan aspirasi dan kritik tanpa sungkan-sungkan lebih-lebih merasa di bawah tekanan.

Anggota dewan dapat mengukur tingkat dukungan warganya dan menunjukkan sikap empati sekaligus menyampaikan sikap dan komitmennya untuk memperjuangkan aspirasi tersebut. Dan yang terpenting sebenarnya adalah, kesediaan anggota dewan melakukan pertemuan-pertemuan dengan masyarakatnya, selain menjadi misi pendidikan politik bagi konstituennya, juga akan berdampak pada investasi politik pada pemilu berikutnya.

Proses pendelegasian wewenang dari warga sebagai konstituen utama pada anggota DPRD mempunyai pola hubungan komunikasi yang penting untuk dirawat. Tidak hanya terbatas pada masa-masa akhir jabatan anggota DPRD dan upaya untuk pencalonan kembali, tetapi justru hubungan yang bersifat mandataris, yang harus terus menerus revitalisasi. Dalam hal ini komunikasi anggota DPRD dan konstituennya menyangkut tugas-tugas dan suara rakyat yang harus diemban dan didiskusikan secara berkala dalam lembaga perwakilan rakyat di daerah.

4. PERUBAHAN INTERNAL DALAM DPRD

4.1. Perubahan dan Kelembaman Kelembagaan DPRD

Upaya untuk meneropong perubahan internal dalam tubuh DPRD sangat tergantung pada dukungan politik di daerah tersebut. Ada DPRD yang berupaya menunjukkan pada warga yang diwakilinya bahwa DPRD merupakan lembaga yang pro-perubahan, dan tidak sedikit juga yang mengalami kelembaman internal, yakni sulit untuk berubah karena mempunyai kepentingan pribadi atau kelompok diantara sebagian anggota-anggotanya. Alat pengaturan perilaku, inisiatif dan tata kerja DPRD dibakukan dalam Tata Tertib (Tatib), Kode Etik (*code of conduct*) dan Badan Kehormatan DPRD.

Tata Tertib adalah sebuah produk internal DPRD yang diputuskan hanya berdasarkan surat Keputusan DPRD, bukan Peraturan Daerah yang diatur dalam hirarki perundang-undangan sehingga keberadaannya tidak mesti dikonsultasikan kepada Mendagri. Tata Tertib sesungguhnya adalah kebijakan/aturan internal DPRD yang mengatur secara prosedural mekanisme kerja, bagaimana mengimplementasikan kewajiban-kewajiban, tugas dan kewenangan bagi seorang anggota dewan, termasuk relasinya dengan masyarakat sebagai pihak yang diwakili.

Tata Tertib yang dijadikan sebagai pedoman dalam menjalankan tugas mulia sebagai wakil rakyat sejatinya untuk menjamin kelancaran aspirasi masyarakat sebagai bagian dari proses pertumbuhan demokratisasi di masyarakat. Karena itu, proses penyusunan Tata Tertib juga sejatinya tidak dibuat dalam kondisi keterpaksaan, tidak di bawah tekanan politik kekuasaan, apalagi dengan terburu-buru dengan mengabaikan prinsip partisipasi masyarakat.

Pada umumnya Tata Tertib yang berlaku sekarang ini rupanya hanya memenuhi ketentuan yang berlaku dan masih jarang ada pembahasan yang inovatif. Akibatnya, selain mekanisme partisipasi masyarakat kurang terakomodir dalam tatib, masalah akses informasi juga kurang mendapatkan ruang bagi masyarakat. Misalnya belum adanya pelibatan masyarakat untuk penetapan kebijakan daerah dari tahap perencanaan, penyusunan pembahasan dan penetapan serta pengawasannya.

Kode Etik adalah suatu ketentuan etika meliputi norma-norma atau aturan-aturan yang merupakan kesatuan landasan etika atau filosofis dengan peraturan sikap, perilaku, ucapan, tata kerja, tata hubungan antar lembaga pemerintah daerah dan antar anggota serta antar anggota dengan pihak lain mengenai hal-hal yang diwajibkan, dilarang atau tidak patut dilakukan oleh anggota DPRD.

Perubahan dan inovasi yang dapat dijalankan oleh anggota DPRD mempunyai korelasi atas perubahan di tiga ranah di atas. Dalam konteks dan semangat desentralisasi saat ini dimana perencanaan pembangunan daerah perlu dijalankan secara partisipatif sebagaimana diamanatkan UU 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional memungkinkan keterlibatan masyarakat yang semakin besar.¹⁵

¹⁵ Lebih jauh lihat konten UU 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dan Lampiran Penjelasannya. Undang-undang ini menjadi rujukan utama membuat aturan atau regulasi di tingkat bawah. Karena belum ada PP, UU ini dijelaskan secara teknis melalui Surat Edaran Bersama (SEB) Menteri Negara/Ketua Bappenas dan Mendagri setiap tahun mulai 2005, 2006, dan terakhir 2007. SEB tersebut yang kemudian menjadi dasar/pedoman lahirnya Perda/Perbub/SK Bupati tentang Musrenbang di daerah. Tapi Departemen Dalam Negeri melalui Direktorat Jenderal Bangda juga menginisiasi lahirnya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 8 tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.

Konteks dan tuntutan seperti ini harus dapat diakomodasikan dalam Tata Tertib DPRD. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 25 tahun 2004 sering dijadikan pedoman dalam melakukan penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) telah menyisakan banyak persoalan di daerah, dan cenderung menimbulkan multitafsir. Tetapi di sisi lain, hal ini juga merupakan peluang bagi anggota DPRD yang progresif untuk menjadikan dasar hukum atas inovasi politik yang mereka jalankan di DPRD.

Tata Tertib DPRD biasanya juga mengatur berbagai distribusi hak dan fasilitas yang akan diterima oleh para anggota DPRD. Aspek inilah yang menjadi salah satu bagian krusial dan mengandung kepentingan pribadi yang cukup pelik. Dimensi-dimensi yang diatur dalam Tata Tertib DPRD bukan hanya menyangkut tatalaksana persidangan, tetapi juga menyangkut akses dan arus informasi, mekanisme badan kehormatan, fasilitas-fasilitas yang akan diterima semua anggota DPRD, fungsi sekretariat dewan (Sekwan), partisipasi masyarakat, standar pelayanan minimal dewan dan mekanisme pertanggungjawaban politik hasil kerja mereka secara kolektif.

Banyak ahli dan pengamat politik lokal yang menekankan perlunya reformasi terhadap Tata Tertib DPRD untuk menjamin terbukanya akses informasi warga dan keterlibatan mereka dalam proses pengambilan keputusan politik di DPRD. Dengan dicantumkan secara tersurat dalam Tata Tertib DPRD ini, kesertaan warga masyarakat dalam persidangan DPRD misalnya agar dapat diikuti semua lapisan masyarakat. Hal ini merupakan langkah reformatif yang sangat berarti dalam dimensi transparansi. Jika tidak, maka penolakan dari sebagian anggota DPRD yang tidak menghendaki proses transparansi dan bisa menghambat perubahan.

Boks 6. Melihat Efektivitas “Fraksi Balkon”

Di Kota Madiun Jawa Timur, Kabupaten Boyolali Jawa Tengah dan Kota Parepare Sulawesi Selatan terdapat kesamaan dalam hal keterlibatan langsung warga dalam proses pengambilan keputusan di DPRD. Warga diperkenankan mengikuti seluruh proses perdebatan dan persidangan DPRD yang dikenal sebagai “fraksi balkon”. Hanya saja dasar hukum keterbukaan yang dijalankan di masing-masing kota ini sedikit berbeda. Di Kota Madiun, DPRD telah merevisi Tata Tertib dimana mereka memperkenankan warga untuk mengikuti semua persidangan DPRD kecuali yang dinyatakan tertutup untuk tujuan khusus. Di Kota Parepare DPRD belum melakukan perubahan Tata Tertib DPRD seperti di Kota Madiun, tetapi DPRD memperkenankan warganya untuk memantau bagaimana DPRD bersidang untuk menentukan kebijakan daerah yang menyangkut nasib mereka di kemudian hari. Di kedua kota dan kabupaten ini, warga yang hadir di persidangan DPRD tidak mempunyai hak suara untuk mempengaruhi keputusan sidang DPRD. Tetapi mereka dapat memantau, menyiarkan secara luas, dan mengkritisi substansi persidangan. Di Kota Parepare, dalam setiap pembahasan anggaran di DPRD, radio-radio swasta akan menyiarkan langsung perdebatan anggota DPRD dalam merumuskan dan mengalokasikan APBD. Meskipun tidak mempunyai hak untuk mengintervensi persidangan secara langsung, warga dapat memberikan catatan-catatan kritis sebelum dan sesudah persidangan yang ditujukan pada wakil-wakil mereka atau koalisi anggota DPRD yang mereka anggap dapat menyuarakan aspirasi warga dalam persidangan formal DPRD. Di Kota Madiun, koalisi masyarakat warga yang paling sering memanfaatkan fasilitas “fraksi balkon” untuk memantau masukan yang telah dibicarakan sebelumnya dengan fraksi-fraksi formal di DPRD. Keberadaan “fraksi balkon” ini juga merupakan inovasi untuk menuju pada proses partisipasi dan transparansi politik yang lebih melembaga. Manfaatnya adalah proses pembangunan “saling percaya” antara warga dan anggota DPRD semakin kuat dan distribusi alokasi anggaran pembangunan untuk kesejahteraan rakyat semakin besar.

Kelembaman juga muncul dalam Tata Tertib DPRD. Tata Tertib yang dijadikan sebagai pedoman dalam menjalankan tugas harian sebagai wakil rakyat sejatinya juga untuk menjamin kelancaran aspirasi masyarakat sebagai bagian dari proses pertumbuhan demokratisasi. Oleh karenanya, proses penyusunan Tata Tertib DPRD sejatinya dapat mengakomodasi kepentingan tersebut dan tidak

dibuat dalam kondisi keterpaksaan, tidak di bawah tekanan politik kekuasaan, apalagi dengan terburu-buru dengan mengabaikan prinsip pelibatan masyarakat. Pada umumnya Tata Tertib yang berlaku sekarang ini banyak yang tidak memenuhi proses pembahasan yang normal, indikasi ini dapat dilihat pada proses lahirnya tatib di beberapa daerah yang tidak demokratis. Akibatnya, selain mekanisme partisipasi masyarakat kurang terakomodir dalam tatib, masalah akses informasi warga juga kurang mendapatkan ruang yang memadai. Misalnya, tidak adanya perlindungan hak bagi masyarakat luas untuk mendapatkan pelayanan maksimal, murah dan cepat dalam mengakses data-data produk legislatif mulai dari tahap perencanaan, penyusunan pembahasan dan penetapan serta pengawasan legislasi¹⁶.

Begitu pula dalam upaya mengakses dokumen hasil-hasil rapat di lembaga parlemen yang seharusnya sudah tersedia dan dikelola melalui sekretariat atau badan tersendiri yang sudah ditunjuk. Bahkan DPRD sebagai lembaga pelayanan publik justru menganut standar pelayanan minum yang diharuskan seperti dalam UU Pemberantasan Korupsi dan PP 71 Tahun 2000 yang mengatur kepastian terhadap aspirasi bagi masyarakat untuk direspon paling lambat 14 hari setelah aspirasi diterima.

Tata Tertib DPRD seyogyanya juga memuat hal ini, dimana masyarakat dapat dengan bebas mendapatkan informasi di lembaga yang mewakili mereka. Akses informasi untuk masyarakat, konstituen partai politik seyogyanya menjadi prioritas bagi distribusi produk kerja DPRD. Dalam kasus yang kita alami, kota Madiun dan Kota Parepare telah mengakomodasikan isu utama ini dalam Tata Tertib mereka. Akan tetapi di DPRD Jepara, Tata Tertib mereka masih “tradisional” dan tidak mempunyai Badan Kehormatan serta Kode Etik bagi anggota DPRDnya. Meskipun demikian, menurut sebagian anggota dewan yang progresif, apabila terjadi pelanggaran maka mereka akan membentuk pansus untuk menangani hal tersebut. Sebagai contoh di negara tetangga kita, Filipina misalnya, anggota legislatif mempunyai kewajiban individual untuk menginformasikan seluruh aktivitas politik yang mereka jalankan di DPRD kepada konstituennya. Setiap minggu para anggota legislatif disana wajib pulang ke daerah pilihannya masing-masing dan membuka “warung” informasi dan konsultasi publik serta menerima usulan baru dari para konstituennya untuk diperjuangkan sebagai bentuk keputusan dan program melalui lembaga legislatif mereka. Mekanisme ini ternyata membawa dua dampak yang penting. Pertama, dinamika politik formal-informal berjalan dengan baik dan mendapatkan ruang yang memadai. Kedua, rencana pengembangan politik dari masing-masing calon mengalami penggodokan secara intensif sebelum mereka kembali bertarung dalam pemilihan umum berikutnya.

Sebagai penguat, ketentuan yang mengatur penyebarluasan informasi terhadap setiap kebijakan institusi publik telah diatur dalam UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Hal yang sama juga telah diatur dalam UU No 32 tentang Pemerintahan Daerah. Kedua produk perundang-undangan ini menjelaskan bahwa setiap kebijakan yang lahir dari DPRD, menjadi kewajiban Sekretaris Dewan (Sekwan) untuk penyeberluaskannya kepada publik. Demikian pula, setiap kebijakan yang lahir dari pemerintah daerah, menjadi kewajiban Sekretariat Daerah (Sekda) untuk penyebarluaskan kebijakan tersebut kepada publik¹⁷.

¹⁶ Laporan harian Pikiran Rakyat Bandung tanggal 17 Februari 2009, memberitakan bahwa 99% anggota DPRD kota Bandung bolos, tidak masuk kerja setelah menyelesaikan Perda APBD kota tahun 2009. Tata Tertib DPRD menyatakan bahwa jam kerja mereka mulai dari jam 8.30 sampai 17.30, Senin sampai Jum'at setiap harinya. Laporan ini juga memberitakan hanya 2 orang anggota DPRD yang masuk kantor sepanjang 3 hari pengamatan harian tersebut.

¹⁷ Lihat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Pasal 142, (1) Penyebarluasan rancangan Perda yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh Sekretariat DPRD. (2) Penyebarluasan rancangan Perda yang berasal dari gubernur, atau bupati/walikota dilaksanakan oleh sekretariat daerah. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Tidak semua DPRD mempunyai Badan Kehormatan dan kode etik. Diantara yang mempunyai adalah DPRD Boyolali, DPRD Kota Mojokerto dan DPRD Kota Parepare. Keberadaan Badan Kehormatan dan Kode Etik DPRD ini sangat menarik untuk dilihat lebih jauh. Menurut hasil diskusi dengan beberapa anggota DPRD Kabupaten Jepara, keberadaan Badan Kehormatan dan Kode Etika tidak terlalu mendesak karena tingkat pelanggaran yang dilakukan oleh anggota dewan selama periode 2004-2009 hampir dikatakan tidak ada. Ketiadaan Badan Kehormatan dan Kode Etik anggota DPRD di Jepara ini dinilai negatif oleh kalangan NGO Jepara dan sebagian anggota DPRD yang progresif¹⁸.

Di Sulawesi Selatan, Badan Kehormatan dan Kode Etik bagi anggota DPRD telah diadvokasikan oleh KOPEL (Komite Pemantau Legislatif), sebuah LSM yang bermarkas di Makassar, sejak tahun 2001. KOPEL mengadvokasikan hal tersebut berdasarkan keresahan masyarakat yang mereka tangkap melalui survei yang mereka lakukan di Sulawesi Selatan. Pada saat itu masyarakat mendesak agar segera dibentuk komisi khusus yang bertugas mengawasi tata laku anggota dewan yang pada saat itu semakin tidak terkontrol. Misalkan saja, tidak adanya batasan pemberian hadiah bagi anggota dewan atau batasan kegiatan perjalanan yang dapat dilakukan kapan dan ke mana saja. Penting pula diatur berkaitan dengan batasan prosentasi kinerja anggota dewan yang tidak jelas dan terdapat kecenderungan semakin malas ikut bersidang. Ada pula fenomena soal perilaku keluar masuk tempat hiburan malam (THM) yang dapat dianggap merusak merusak nilai-nilai moral dalam masyarakat, sedang anggota dewan di Sulsel masih diposisikan sebagai panutan bagi masyarakat luas. Sehingga DPRD Kota Parepare saat ini sudah mengadopsi tambahan kelengkapan dewan ini.¹⁹ Hal itu pula yang membuat sebagian besar anggota DPRD di kabupaten dan kota tersebut merasa lebih tenang dalam menjalankan dan mengembangkan inisiatif barunya, tanpa harus takut dihantui oleh kesalahan-kesalahan politis yang dapat ditembakkan oleh lawan-lawan politiknya sewaktu-waktu.

Perubahan yang terjadi setelah DPRD Kabupaten Boyolali, DPRD Kota Madiun dan DPRD Kota Parepare melakukan revisi terhadap tatib DPRD mereka, adalah warga masyarakat lebih leluasa mengikuti persidangan DPRD di wilayah mereka tanpa harus berdebat sebelumnya. Keterbukaan ini juga membuat secara tidak langsung proses-proses pengambilan keputusan penting menjadi

Bagian Kedua; Penyebarluasan, Pasal 52; Pemerintah wajib menyebarluaskan peraturan daerah (perda) yang telah diundangkan dalam lembaran daerah dan peraturan di bawahnya yang telah diundangkan dalam Berita Acara. Pada bagian penjelasan yang dimaksud dengan “menyebarluaskan” adalah agar khalayak ramai mengetahui Peraturan Perundang-undangan tersebut dan mengerti/memahami isi serta maksud yang terkandung di dalamnya Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan tersebut dilakukan, misalnya; melalui media elektronik seperti TVRI dan RRI atau media cetak.

¹⁸ Fungsi dan peran Badan Kehormatan DPRD sebenarnya telah diatur dalam UU Nomor 22 tahun 2003 tentang Susduk, yang kemudian diintegrasikan ke dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (khususnya Pasal 48) Badan Kehormatan mempunyai tugas:

1. Mengamati dan mengevaluasi disiplin, etika, dan moral para anggota DPRD dalam rangka menjaga martabat dan kehormatan sesuai dengan Kode Etik DPRD.
2. Meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD terhadap Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik DPRD serta sumpah/janji.
3. Melakukan penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi atas pengaduan pimpinan DPRD, masyarakat dan/atau Pemilih;
4. Menyampaikan kesimpulan atas hasil penyelidikan, verifikasi, klarifikasi sebagaimana dimaksud pada huruf c sebagai rekomendasi untuk ditindak lanjuti oleh DPRD.

¹⁹ Anggota Badan Kehormatan DPRD dipilih dari dan oleh anggota DPRD dengan ketentuan:

- a. Untuk DPRD Kab/Kota yang beranggotakan sampai dengan 34 (tiga puluh empat) berjumlah 3 (tiga) orang, dan untuk DPRD yang beranggotakan 35 (tiga puluh lima) sampai dengan 45 (empat puluh lima) berjumlah 5 (lima) orang.
- b. Untuk DPRD propinsi yang beranggotakan sampai dengan 74 (tujuh puluh empat) berjumlah 5 (lima) orang, dan untuk DPRD yang beranggotakan 75 (tujuh puluh lima) sampai dengan 100 (seratus) berjumlah 7 (tujuh) orang.

transparan dan dapat diketahui secara luas oleh warga dalam waktu yang cepat. Akibatnya berbagai keluhan-kesah warga dan demo-demo warga semakin menurun. Di sisi lain, SKPD-SKPD semakin serius menjalankan program kerja layanan publik mereka, karena pemantauan warga dan DPRD semakin intensif. Dalam hal pembangunan fisik, para kontraktor tidak dapat lagi menjalankan proyek pembangunan fisik dengan tidak memenuhi bestek (standar kualifikasi fisik), khususnya dalam membangun sarana umum seperti jalan, gedung-gedung dan pengadaan peralatan di daerah. Setiap tender proyek sangat diawasi oleh warga yang akan menerima manfaat pembangunan dan sekaligus diawasi secara administratif dan politik oleh DPRD kota maupun kabupaten. Walaupun keputusan penunjukan kontraktor dilakukan oleh SKPD yang bersangkutan, akan tetapi alokasi anggaran dan kualitas proyek yang diharapkan akan dibangun di suatu lokasi telah ditetapkan dalam rapat anggaran di DPRD dimana warga dapat mengikutinya dengan seksama. Perubahan Tata Tertib DPRD yang makin membuka ruang bagi partisipasi warga telah mendorong proses demokratisasi dan transparansi dalam tata pemerintahan lokal semakin menemukan format yang makin tepat. Makin banyak warga yang lebih bergairah mengikuti proses-proses persidangan di gedung DPRD dan menjadikannya tema-tema pembicaraan umum di berbagai tempat tinggal warga.

4.2. Hubungan DPRD Dengan Masyarakat Warga

Pada tahapan yang lebih substansial, kapasitas agregasi atas aspirasi dan kebutuhan masyarakat warga dalam konteks perumusan kebijakan, nampaknya masih perlu mendapat perhatian secara khusus. Dalam beberapa hal, lembaga perwakilan daerah masih memperlihatkan keengganan untuk bergerak lebih maju merumuskan kebijakan-kebijakan yang lebih berpihak kepada masyarakat warga, dan juga kebijakan yang dapat lebih mempercepat kebutuhan akselerasi pembangunan daerah. Misalnya, Kabupaten Jepara yang potensi kelautannya cukup besar, belum memperlihatkan kebijakan daerah yang memadai untuk mempercepat akselerasi pembangunan kelautan. Dalam hal ini, di Kabupaten Jepara Bupati mempunyai peran dominan dalam menyerap aspirasi masyarakat warga, terutama kaum nelayan.

Gejala yang terlihat atas kelembaman gerak adalah keengganan atau kelambatan DPRD dalam merespon tuntutan perubahan warga yang datang di luar hal yang telah mereka rencanakan. Dengan demikian, kelembaman sebagai institusi lebih diakibatkan oleh tidak imbangnya faktor pendorong perubahan internal dibandingkan dengan faktor pendorong perubahan eksternal, yang mengakibatkan rendahnya daya respon DPRD terhadap tuntutan perubahan warga. Contoh kasus dapat dilihat di Kabupaten Jepara. Tuntutan warga akan penggalian pasir dan berkurangnya lahan pertanian produktif akibat pembangunan proyek besar, tidak mendapatkan tanggapan yang memadai dari DPRD.

Beberapa fakta di lapangan, memperlihatkan adanya kelembaman gerak yang demikian besar. Misalnya menyangkut kebijakan anggaran, sangat sulit untuk menggeser kebijakan anggaran dari pendekatan yang berwatak *cost centered* ke arah paradigma anggaran yang *investment centered*. Kebanyakan anggota DPRD lebih suka menyetujui pola anggaran yang lebih menghabiskan dan menguras sumberdaya daripada mendorong pemerintah daerah untuk berkreasi menciptakan sumber-sumber pendapatan baru tanpa membebani warga terlalu banyak. Hal ini berimplikasi pada tidak adanya alokasi anggaran yang memadai bagi kelompok masyarakat miskin untuk mengembangkan mobilitas social-ekonominya. Misalnya, logika yang mendasari penggunaan alokasi dana APBD untuk membangun pasar tradisional, tetapi dengan mengutip pembayaran biaya sewa dari pada pedagang atau harga jual kios. Seharusnya pembangunan pasar tradisional tidak perlu mengambil dana dari para pedagang kecil lagi, karena bisa dialokasikan dari APBD. Hal ini menunjukkan bahwa pendekatan investasi dan penghitungan pengembalian anggaran melalui intensifikasi redistribusi, dikesampingkan oleh pendekatan penggantian ongkos pembiayaan pembangunan. Secara substansial, peran DPRD dalam hal ini menjadi penting untuk mengembangkan paradigma penganggaran yang lebih baik.

Meskipun perubahan-perubahan sudah muncul secara signifikan, namun jelas bahwa tingkat kelembaman gerak masih terlihat. Setidaknya, ada beberapa fakta yang menunjukkan kecenderungan untuk lebih mengedepankan kepentingan khusus kelompok klik anggota dewan. Hal ini dapat dilihat dari keseragaman di sebagian besar daerah untuk mengalokasikan anggaran *idle cash* sebagai bantuan langsung kepada masyarakat, yang dapat dicairkan melalui proposal yang disetujui oleh anggota dewan. Implikasi dari pelaksanaan kebijakan ini, adalah kegiatan kampanye terselubung, karena alokasi tersebut kemudian dipergunakan untuk merawat relasi dukungan anggota dewan bersangkutan dengan basis konstituennya. Lebih jelas lagi, alokasi itu naik secara signifikan pada tahun anggaran 2008, yang mendekati masa kampanye Pemilu.

Menilik gejala-gejala yang mengemuka, aspek-aspek pemicu kelembaman gerak maju ini akan menjadi aspek yang penting dalam rangka mendorong pendalaman dan pendewasaan demokrasi lokal sebagai penopang penting tumbuhnya *good local governance* di Indonesia. Karena aspek-aspek pembentuk kelembaman gerak maju institusi ini merupakan faktor penghambat utama perubahan legislatif ke arah yang kita harapkan. Yakni, lembaga perwakilan daerah yang memahami kebutuhan masyarakat warga di daerahnya, responsif dan dinamis sebagai entitas yang tidak terpisah dari konstituennya.

Oleh karena itu, revisi Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPRD, DPD, dan DPRD (UU No. 22/2003 tentang Susduk) yang sekarang sedang berlangsung hendaknya dengan cermat mempertimbangkan aspek-aspek internal yang menjadi penghambat daya dorong perubahan tersebut. Pengalaman selama diberlakukannya Undang undang nomor 22 tahun 1999 yang kemudian melahirkan penilaian bahwa otoritas lembaga perwakilan yang terlalu besar dapat mengganggu kinerja pemerintahan daerah. Nampaknya kemudian menjadi penting digagas kembali, bagaimana faktor-faktor internal penyebab kelembaman gerak itu dapat dikurangi, tanpa menimbulkan ekses pemberian wewenang yang berlebihan.

Di beberapa daerah, masih ada juga keengganan untuk bergerak lebih maju untuk memfasilitasi kebutuhan warganya. Hal ini masih terjadi pada sebagian anggota DPRD yang agak sulit keluar warisan watak dasar budaya organisasi terdahulu. Artinya, kelembaman gerak ini merupakan sisa resistensi akibat beberapa komponen institusi tersebut. Dimana komponen itu terbentuk sebagai bagian budaya organisasi yang didukung oleh supra struktur dan kebiasaan-kebiasaan lama yang kemudian berkembang sebagai kewajaran. Misalnya, keutamaan kepentingan partai politik pemegang suara terbanyak dan kelompok kepentingan afiliasinya, serta kepentingan-kepentingan kalangan birokrasi yang dikompromikan sebagai bagian dari upaya membangun konsensus yang sering terjadi di masa lalu. Kemudian untuk menjaga wibawa, mereka melakukan kegiatan karitatif untuk mendapatkan peliputan media massa. Cara-cara seperti ini ternyata masih ada hingga kini, walaupun kualitasnya semakin menurun.

Akan tetapi disamping persoalan keengganan dan kelembaman beberapa anggota DPRD, ternyata masih banyak anggota DPRD yang semakin sadar bahwa kebutuhan untuk mendengarkan masyarakat tidak hanya terjadi sewaktu kampanye saja, tetapi merupakan kebutuhan sehari-hari. Setidaknya, secara umum dapat ditangkap adanya nuansa yang lebih terbuka dan porsi akomodasi aspirasi rakyat yang lebih luas yang dijalankan oleh anggota DPRD per orangan ataupun sebagai institusi. Dibandingkan periode sebelum reformasi, lembaga DPRD sekarang tidak lagi terlalu memperlihatkan wajahnya sebagai “alat negara” yang tertutup, dan lebih mengandalkan struktur otoritas formal daripada sosoknya sebagai representasi rakyat. Perubahan suasana permukaan ini, nampaknya didorong oleh sistem multi partai yang mau tidak mau meningkatkan kontestasi yang semakin ketat, sehingga kesediaan berdialog dengan konstituen ditempatkan sebagai salah satu simbol keterbukaan baru. Sedemikian rupa sehingga atmosfer politik lokal berkembang menjadi semakin cair dan ruang-ruang untuk berkomunikasi dengan konstituen menjadi lebih tersedia. Menurut seorang staf sekretariat dewan (Sekwan) DPRD Jepara, LGSP sebenarnya masuk dalam waktu dan momentum

perubahan yang tepat. Jadi tidak seluruhnya merupakan kontribusi LGSP, tetapi LGSP masuk dalam siklus dan situasi dimana DPRD ini pada situasi mau tidak mau harus berubah. Kontribusi LGSP yang paling menonjol dalam arus perubahan DPRD ini adalah memberikan arah yang lebih tegas dan kualitas pemahaman atas substansi kerja yang lebih pragmatik.

Menurut pandangan kolektif aktivis LSM di Parepare, RUANG, saat dikunjungi di kantornya, suasana keterbukaan di DPRD yang setidaknya terlihat di permukaan merupakan modal awal yang penting untuk bersama-sama mengembangkan kultur politik yang memberikan fleksibilitas ruang komunikasi (politik) yang lebih menjamin kesetaraan. Pola relasi yang terbangun dengan sendirinya, tidak mencerminkan pola relasi kuasa yang bersifat atas-bawah. Sekat relasi kuasa yang semula kental melingkupi lembaga perwakilan daerah telah mencair. Warga masyarakat dapat dengan leluasa datang dan pergi memasuki kantor perwakilan dan bertemu dengan wakil wakilnya. Wakil ketua DPRD Pinrang menyatakan bahwa saat ini jumlah unjuk rasa yang dilakukan oleh warga di kota ini sudah jauh menurun semenjak aspirasi warga dapat langsung diterima dan ditanggapi.

Dari wawancara anggota DPRD di beberapa daerah dapat diidentifikasi beberapa faktor eksternal yang ditengarai menjadi penyebab kelembaman gerak di DPRD antara lain:

- (1) belum memadainya perangkat suprastruktur (UU Susduk) yang dapat merespon tuntutan perubahan;
- (2) masih adanya perangkat suprastruktur yang menghambat kinerja dewan (misalnya ketentuan keuangan daerah yang masih tergantung pada pemerintah daerah);
- (3) terwariskannya tradisi organisasi yang kontraproduktif;
- (4) faktor kepentingan politik dan kepentingan birokrat yang melembaga;
- (5) kurangnya kemampuan aktor wakil rakyat dalam mengembangkan *cross cutting policy* tanpa melanggar ketentuan perundangan yang berlaku.

Dalam beberapa tahun terakhir ini, (DPRD) di berbagai kota menunjukkan kemajuan yang cukup signifikan, terutama DPRD-DPRD yang telah mendapat dampingan dan asistensi teknis dari LGSP. Anggota DPRD yang progresif dan berpikiran terbuka sekarang semakin banyak. Di Kota Madiun misalnya, di awal pendampingan hanya ada 3-4 orang anggota DPRD yang menjadi mitra kritis dan produktif. Saat ini ada sekitar 10-14 anggota DPRD yang menjadi “mitra” kerja yang progresif. Mereka bahkan menjadi aktor atas perubahan penting di daerahnya dan seringkali diundang menjadi narasumber untuk daerah lainnya. Komentar kritis dan progresif mereka, sering dijadikan referensi oleh media massa setempat sebagai wahana kontrol sosial, sekaligus merupakan ekspresi atas kinerja DPRD yang sebelumnya dianggap sangat tertinggal. Hal yang sama terjadi di Kabupaten Boyolali. Semula hanya 2 anggota DPRD di Komisi B yang memelopori pembuatan strategi kerja komisi untuk 5 tahun masa bakti mereka. Saat ini hampir seluruh Komisi di DPRD Kabupaten Boyolali telah mengikuti jejak langkah rekan mereka terdahulu.

4.3. Reaksi Stakeholders Lokal Terhadap Kinerja DPRD

Pandangan berbagai pihak terhadap perubahan dan kelembaman yang terjadi dalam tubuh DPRD tidak lepas dari pengamatan berbagai pihak di wilayah tersebut. Mereka mempunyai persepsi dan pandangan yang beragam atas situasi yang dihadapi oleh DPRD masa kini. Ada kelompok masyarakat yang memandang DPRD belum bisa berubah dan memfasilitasi iklim reformasi yang telah menggelinding sejak sepuluh tahun yang lalu. Kelompok ini memandang, DPRD dipakai dan diisi oleh orang-orang yang sebenarnya anti perubahan karena kepentingan mereka justru hidup dalam ketidakjelasan kebijakan. Hal kongkret yang mereka tunjukkan, di DPRD Kabupaten Jepara misalnya, ada beberapa anggota DPRD yang berasal dari kalangan pebisnis yang dulunya hidup dari proyek

pemerintah ataupun bisnis dari surat-surat rekomendasi pemerintah. Jumlahnya makin lama semakin sedikit.

Mereka misalnya para pebisnis galian C yang melakukan penggalian terhadap batu dan pasir kali di sekitar sungai dan lembah di Jepara, yang saat ini sudah habis. Bahkan, sebagian dari wilayah pertanian produktif mendapat sasaran untuk dikeruk sehingga menjadi arena yang tidak produktif lagi. Tingkat penggalian ini menurut aktivis LSM Jepara sudah sangat mengkhawatirkan. Sampai-sampai penggalian dilakukan di sekitar tiang jembatan yang suatu saat bisa saja patah karena sudah tidak disangga lagi dengan struktur bebatuan yang solid. Akibatnya, bisnis galian C ini dilarang secara resmi melalui Perda yang prosesnya pun mengalami tarik ulur di DPRD. Karena ada sebagian dari anggota DPRD merupakan pemain bisnis di sektor ini. Walaupun tidak semua anggota DPRD Jepara adalah pebisnis galian C. Sebagian besar malah pebisnis ukiran dan meleber kayu jati. Kelebaman lembaga untuk bersikap secara tegas terhadap satu masalah yang cukup penting dan kritikal tidak dapat serta merta ditunjukkan oleh lembaga wakil rakyat ini.

Boks 7. “Masih Ada Fungsi DPRD Yang Belum Optimal.”

Pandangan kritis terhadap kinerja dan fungsi DPRD Jepara disampaikan oleh Zakaria Anshori, yang lebih dikenal dengan panggilan “Yankz”, salah seorang fungsionaris PKB dan mantan aktivis PC Lakpesdam NU Jepara. Dia menilai bahwa fungsi-fungsi yang diemban oleh para anggota DPRD masih jauh dari harapan. “Bagaimana kita bisa melakukan fungsi budgeting dengan baik, *wong duite nok kono, sing ngecakno nok kono (semua uang di sana, yang menjalankan di sana)*, semua ada di eksekutif” kata Yankz menirukan perkataan salah satu pimpinan DPRD Jepara ketika ditanya tentang fungsi budgeting dewan di Jepara yang menurutnya masih lemah. Artinya, ada pesimisme atau rasa inferior anggota dewan terhadap eksekutif. Padahal, DPRD seharusnya punya kekuatan internal yang relatif sejajar dengan eksekutif. Lebih jauh, Yankz menyoroti lambannya para anggota dewan merespon isu-isu aktual yang dirasakan oleh masyarakat Jepara karena keterlambatan informasi.

“Yang sering menjadi olok-olok kawan-kawan CSO adalah, sebagian besar anggota DPRD Jepara tidak berlangganan Koran di rumahnya”, kata Yankz. “Apalagi tingkat kehadiran mereka sangat rendah ke kantor dewan, terutama ketika sidang komisi, kurang 50%. Kalaupun lebih, biasanya mereka cuma absen saja terus pergi lagi. Bagaimana mau merespon persoalan-persoalan masyarakat dengan cepat?” lanjut dia.

Diakui oleh Yankz, dalam dua tahun terakhir ini, yang relatif menonjol dari DPRD Jepara dalam menjalankan fungsinya adalah mengontrol pelaksanaan proyek pembangunan, terutama pembangunan fisik, seperti gedung sekolah, jalan, jembatan, dan sebagainya. Sementara fungsi legislasi dan fungsi representasi dirasakan masih sangat lemah. Hal ini terbukti dari minimnya produktivitas dalam melahirkan Perda, terutama Perda inisiatif DPRD. Anggota DPRD Jepara juga disinyalir takut bertemu dengan konstituennya, karena banyak janji-janji mereka yang ketika kampanye belum bisa diwujudkan. Ditanya soal Perda Transparansi, Partisipasi dan Akuntabilitas (Perda TPA) yang sempat menjadi bahan perdebatan dikalangan CSO dan sudah ada draft Raperdanya, Yankz mengatakan bahwa Raperda TPA mentok karena tidak ada *political will* dari pimpinan dewan, padahal pemerintah daerah sudah menyambut baik. Bahkan mereka sudah membuat draft Raperda versi eksekutif. Alasan yang mengemuka terhadap penolakan dewan mengesahkan Raperda TPA, karena mereka tidak dilibatkan dari awal penyusunan Raperda tersebut dan ada semacam kekhawatiran bahwa peran-peran mereka akan semakin tertinggal. Bias kepentingan ini juga yang dituding sebagian aktivis dan anggota DPRD yang progresif di DPRD Jepara sebagai penyebab DPRD tidak mau menyelesaikan Raperda Transparansi, Partisipasi dan Akuntabilitas. Kepentingan pribadi ini juga yang menjadi sebab mereka tidak punya Badan Kehormatan dan Kode Etik DPRD.

Sebagian lain dari kelompok masyarakat telah menilai perjalanan DPRD mereka, termasuk DPRD Jepara sudah pada jalur yang benar dan cukup progresif. Mereka menunjukkan adanya

kemajuan dalam hal pengawasan terhadap kontraktor pelaksana pembangunan fisik yang cukup ketat. Ada beberapa kasus pembangunan gedung dan jalan di Kabupaten Jepara yang tidak memenuhi standar mutu awal program, harus diulang kembali oleh kontraktor yang bersangkutan sebagai satu hasil kerja pengawasan yang dijalankan oleh anggota DPRD Kabupaten Jepara. Di kabupaten dan kota lain, warga masyarakat menilai kinerja DPRD saat ini tidak terlalu buruk dan sudah dapat diandalkan untuk perubahan. Kelompok petani dan kalangan pedesaan di Kabupaten Boyolali menilai DPRD sudah memberikan kontribusi kerja yang baik dengan memberikan alokasi dana desa (ADD) yang sebenar 10% dari APBD adalah langkah awal yang baik. Perdebatan tentang alokasi anggaran ini dapat mereka ikuti sehingga alasan rasional yang menjadi pertimbangan keluarnya angka ini dapat mereka pahami dengan baik. Hanya saja pertanyaan warga terhadap kinerja DPRD Boyolali adalah, apakah kinerja yang baik ini dapat tetap dipertahankan pada anggota hasil pemilu 2009 yang akan datang. Keberlanjutan terhadap sistem kerja DPRD yang telah optimal di masa periode ini apakah dapat tetap di pertahankan di kemudian hari? Hal ini masih meninggalkan pertanyaan yang belum dapat dijawab secara tegas.

Beberapa DPRD seperti Kota Mojokerto secara aktif melakukan inisiatif di luar tugas pokok dan fungsinya, untuk mendorong pemerintah daerah menjalankan program-program inovatif baru yang dapat menghapuskan kemiskinan. Misalnya program bedah rumah kelompok miskin yang diinisiasi oleh anggota DPRD kemudian diprogramkan dalam APBD mereka. Sampai dengan tahun 2005 telah dilakukan renovasi terhadap rumah warga yang miskin sebanyak 600 unit dan pembangunan MCK warga yang dipakai secara bersama-sama lebih dari 700 unit. Selain itu, DPRD kabupaten ini juga memberikan kontribusi dari APBD untuk pendanaan pendamping Program Keluarga Harapan (PKH) sebesar Rp 20 Milyar untuk membantu tenaga lapangan memperoleh sarana transportasi dalam tugasnya. Selain itu, di Kabupaten Pinrang, DPRD (khususnya Komisi III) bersama dengan Pemda setempat mempromosikan secara gencar program Pos Pelayanan Publik Paripurna (P4) yang intinya merupakan integrasi pelayanan publik yang cepat dan murah pada seluruh masyarakat Kabupaten Pinrang.

Memang dirasakan agak sulit untuk mengukur kinerja DPRD sebagai satu kesatuan institusi. Karena mereka telah mempunyai topoksi yang sudah agak rinci. Menurut beberapa tokoh masyarakat di keenam daerah yang kami teliti, ukuran yang dapat digunakan adalah berapa indikator untuk mengukur tingkat produktivitas kerja legislatif daerah. Pertama, secara umum apakah terjadi ketepatan waktu dalam menentukan dan menetapkan APBD setiap tahunnya, sehingga dana-dana DAU dapat turun dengan tepat waktu juga. Apabila ini dilaksanakan dengan baik maka jadwal pembangunan dan kerja-kerja rutin pemerintah tidak tertunda. Kedua, apakah DPRD sebagai satu institusi politik milik warga dapat membantu menyalurkan aspirasi dan keresahan warga setempat. Ketiga, produk-produk hukum yang berupa Perda apakah dapat menjamin adanya kepastian hukum tentang kualitas pelayanan publik yang baik, murah dan cepat. Atau apakah DPRD hanya memproduksi Perda-Perda yang berkaitan dengan legalisasi Pemda dalam melakukan pungutan dan pajak daerah sebanyak mungkin?

Beberapa informan lain menilai kinerja DPRD tidak dapat dilepaskan kinerja pemerintah daerah. Keduanya merupakan kesatuan yang secara proporsional memberikan kontribusi terhadap pembangunan di daerah. Apabila salah satu pihak mengalami kelumpuhan, maka sebenarnya proses pembangunan di daerah tersebut telah mengalami persoalan yang serius. Dalam konteks ini, agak menarik untuk melihat kasus relasi antara DPRD Kota Madiun dan Walikotanya. Akibat proses kontrol kritis DPRD terhadap dana pembangunan, pada awal tahun 2008 Walikota sempat menahan hasil Perda APBD untuk tidak ditandatangani. Relasi politik penguasaan sumberdaya lokal ini juga turut menentukan kualitas dan performa legislatif di daerah.

Boks 8. Pos Pelayanan Publik Paripurna (P4) Kecamatan Paleteang Kabupaten Pinrang

Masyarakat Kecamatan Paleteang, Kabupaten Pinrang saat ini telah mempunyai saluran untuk menyampaikan pengaduan ketidakpuasan mereka atas pelayanan publik Pemerintah Kabupaten Pinrang ataupun hal lain yang perlu disampaikan kepada Pemerintah Kabupaten Pinrang untuk meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat. Kelompok Kerja P4 yang terdiri dari multi stakeholders di Kabupaten Pinrang telah berhasil membentuk Pos Pelayanan Publik Paripurna (P4) Kecamatan Paleteang. Ditengah keterbatasan sarana dan prasarana maupun dana operasional, P4 Kecamatan Paleteang telah menerima banyak pengaduan yang tidak bisa lagi ditunda lagi penyelesaiannya karena keberadaan P4 Kecamatan Paleteang telah disosialisasikan kepada masyarakat. Eksistensi P4 dikuatkan dengan Peraturan Bupati No. 06 Tahun 2007 tentang Pos Pelayanan Publik Paripurna (P4) dikonsultasikan dengan Komisi III DPRD dan SKPD terkait di Kabupaten Pinrang guna mendapatkan dukungan komitmen dari segenap pemangku kepentingan baik dalam kebijakan maupun pendanaannya.

Hasil konsultasi publik yang dipimpin oleh Wakil Ketua DPRD ini adalah bahwa DPRD siap memberikan dukungan dan menginginkan agar segera direplikasi ke seluruh Kecamatan di Kabupaten Pinrang. Disamping itu wakil ketua DPRD minta agar konsultasi publik selanjutnya bisa dilakukan di depan semua anggota Panitia Anggaran. Pokja diminta untuk menyusun proposal tentang kebutuhan P4, dan bagaimana mekanisme penganggarannya agar dapat ditentukan pos anggaran dan rekeningnya. Kebijakan yang mengatur P4 ini (Peraturan Bupati) akan ditingkatkan menjadi Peraturan Daerah agar lebih memiliki kekuatan hukum, demikian komitmen Komisi III DPRD Pinrang. Pertemuan ini dibuka oleh Wakil ketua DPRD Pinrang dan dihadiri oleh 18 orang termasuk 2 perempuan, terdiri dari Anggota DPRD, unsur Pemerintah Kabupaten Pinrang, unsur masyarakat dan media Kabupaten Pinrang. Kehadiran kedua perempuan dalam pertemuan ini telah membawa agenda dan persolan yang dihadapi perempuan di desa menjadi salah satu persoalan yang harus dipecahkan dalam pertemuan P4 ini. Hal ini merupakan gejala yang menarik dimana aspek gender telah menjadi salah satu agenda penting di daerah.

5. PERUBAHAN PENTING DAMPAK INOVASI DPRD

5.1. Beberapa Kecenderungan Umum

Perubahan yang terjadi di DPRD yang diteliti ternyata mempunyai dampak yang bersifat langsung dan tidak langsung terhadap dimensi kesejahteraan rakyat dan stabilitas politik ditingkat lokal. Studi ini tidak dirancang untuk melihat dan mengukur dampak perubahan yang terjadi akibat inovasi di tingkat DPRD. Studi ini lebih meneropong perubahan yang secara riil terjadi di DPRD dengan memperkirakan dampaknya terhadap proses keterbukaan dan partisipasi. Namun demikian, secara langsung maupun tidak langsung, perubahan penting yang patut dicatat sebagai dampak dari inovasi anggota DPRD adalah:

1. Pembahasan APBD dan seluruh sistem penganggaran daerah menjadi tepat waktu. Kedisiplinan anggota DPRD membahas dan mengesahkan APBD akan membuat jadwal penurunan DAU menjadi tepat waktu pula. Hal ini dapat ditunjukkan di Jawa Timur, delapan dari sembilan kabupaten dan kota yang menjadi wilayah kerja LGSP telah berhasil mengesahkan APBD tahun 2008 tepat waktu. Hal ini sangat membantu eksekutif melalui SKPD-SKPD nya melakukan program-program yang relatif tepat waktu pula. Apabila salah satu tujuan program ini untuk pengurangan kemiskinan ataupun layanan sosial seperti pendidikan dan kesehatan yang tidak tertunda, maka dapat dikatakan bahwa kedisiplinan anggota DPRD membahas anggaran dapat berdampak pada kesejahteraan rakyat secara umum. Dari sisi ketepatan waktu, penyusunan kalender anggaran di daerah memerlukan kedisiplinan, konsistensi dan komitmen dari anggota DPRD²⁰.
2. Upaya konsisten yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Boyolali dan Kota Madiun misalnya, telah berhasil membuat proses penganggaran menjadi transparan, taat asas dan tepat waktu telah mendorong penguatan pengawasan dan pencegahan dini terhadap korupsi dan penyalahgunaan APBD. Bahkan DPRD telah berhasil mengubah *idle cash* yang tersimpan dengan tidak jelas siapa penanggungjawabnya sehingga bisa dimanfaatkan untuk pembangunan sosial di masyarakat. Hal ini tentunya sangat bermanfaat dan dapat memberikan dampak langsung bagi upaya kesejahteraan warga. Dalam hal ini DPRD Boyolali dan DPRD Kota Madiun telah berhasil menjalankan fungsi alokasi, distribusi dan stabilisasi anggaran sebagai fungsi utama fiskal daerah untuk mendorong upaya pemerataan dan pertumbuhan ekonomi lokal.
3. Proses pembelajaran partisipasi dan keterbukaan politik bagi warga di daerah mendapatkan tempat yang tepat yakni praktek langsung dari dalam gedung DPRD. Secara politis, kondisi seperti ini dapat menjadi jembatan untuk membuka ruang partisipasi warga menjadi lebih luas dan mendapatkan tempat yang kuat dan terlindungi. Dengan banyaknya Perda-Perda partisipasi dan transparansi yang dihasilkan oleh DPRD dampingan LGSP, proses-proses pembuatan keputusan publik menjadi lebih transparan dan melibatkan warga secara langsung. Ruang

²⁰ Temuan ini ternyata sejalan dengan hasil kerja LGSP secara keseluruhan, dimana pemerintah daerah mengesahkan anggaran lebih awal dengan bantuan LGSP. Hampir dua pertiga pemerintah daerah yang dibantu oleh LGSP telah menyerahkan anggaran sah mereka kepada Departemen Keuangan pada akhir Januari 2009, dua kali lebih cepat dari rata-rata tingkat nasional (Lihat *Kompas*, edisi 2 Februari 2009, dan *Quarterly Report LGSP October-December 2008*).

partisipasi warga untuk turut mempengaruhi pengambilan keputusan publik formal jadi lebih terbuka, dan suara mereka mendapatkan wadah yang memadai.

4. Terciptanya budaya dan mekanisme transparansi atas anggaran dan proses-proses pengambilan keputusan yang menyangkut distribusi dan alokasi sumberdaya di tingkat pemerintahan kabupaten dan kota. Mekanisme “fraksi balkon” dan perubahan tatib DPRD di beberapa kota dan kabupaten mencerminkan situasi ini secara jelas. Hal ini dapat mendorong terbukanya proses alokasi anggaran untuk kelompok miskin secara lebih proporsional.
5. Mendorong eksekutif bekerja lebih sistematis dan efektif dalam perencanaan dan alokasi anggaran. Keserasian ini dapat mendorong percepatan dan penguatan program kesejahteraan rakyat dan penghapusan kemiskinan. DPRD Kabupaten Boyolali, Kota Madiun dan Kota Parepare menunjukkan bukti yang sangat jelas. Pemerintah kota dan kabupaten itu saat ini terdorong untuk bekerja lebih sistematis dan efektif untuk melayani masyarakat dan melibatkan warga dalam perencanaan dan penganggaran daerah.
6. Pengawasan terhadap kualitas kerja pemerintah daerah semakin ketat dengan meningkatnya kemampuan pengawasan dari anggota DPRD. Hal ini membuat pemerintah daerah semakin hati-hati dan serius mendelegasikan proyek-proyek pembangunan fisik pada pihak ketiga (kontraktor). Kontraktor semakin “dipaksa” untuk dapat mematuhi rencana kerja dan bestek yang telah ditetapkan untuk menjamin kualitas proyek fisik yang mereka kerjakan.
7. Proses asistensi ini juga meningkatkan kerjasama internal dalam tubuh DPRD dimana faksi-faksi partai semakin cair. Kondisi seperti ini memudahkan DPRD untuk meningkatkan kinerjanya.
8. Kinerja DPRD yang makin meningkat akan meningkatkan pula kualitas politik di daerah, sehingga potensi konflik dan friksi dapat diminimalkan, serta kerjasama antar-pihak dapat dikembangkan lebih jauh. Toleransi dan saling percaya antar pihak juga semakin meningkat.
9. Fungsi representasi warga yang dimandatkan pada DPRD semakin mendapatkan tempat yang tepat. DPRD semakin dapat diandalkan sebagai lembaga yang dapat menyalurkan aspirasi warga dan konstituen partai politik di daerah tersebut. Paling tidak hal ini tercermin pada DPRD yang menjadi kasus dalam penulisan ini.

5.2. Manfaat Program LGSP Bagi Anggota DPRD

Dalam perspektif individual, hampir semua anggota DPRD yang dapat ditemui menyatakan bahwa program dampingan LGSP untuk DPRD sangat berguna. Hanya saja tingkat kegunaan maupun jenis kapasitas yang terbantu oleh program ini sangat bervariasi satu dengan anggota DPRD lainnya. Secara substansial, sebagian besar menyatakan bahwa mereka baru mendapat pencerahan terutama dalam aspek penganggaran dari hasil asistensi LGSP, dan hal tersebut benar-benar merupakan hal baru yang tidak mereka dapatkan dari sumber lain. Dalam hal kemampuan spesifik misalnya tentang fungsi dan manfaat Perda, setelah mendapatkan diskusi dengan LGSP mereka makin sadar fungsi Perda yang mereka susun yakni untuk kepentingan warga maupun konstituen mereka sendiri. Sebelumnya mereka merasa bahwa pembuatan Perda adalah hal biasa saja dan harus ada untuk mengatur pemerintah daerah. Pemahaman yang lebih mendalam ini dirasakan pada saat mereka menyusun bagian per bagian dan bab per bab yang didahului dengan naskah akademik. Sehingga mereka mendapatkan banyak perspektif mengenai Perda yang mereka susun serta makin memperhitungkan dampaknya atas kesejahteraan warga.

Walaupun demikian, ada pandangan kritis terhadap asistensi LGSP yang dikemukakan secara agak tertutup, artinya responden meminta dirahasiakan identitasnya untuk menjaga hubungan baik dengan LGSP²¹.

²¹ Untuk kepentingan ini responden menilai bahwa substansi evaluasinya lebih penting untuk disampaikan daripada hanya mengemukakan identitas sumber informasi. Mereka meminta pada penulis untuk identitasnya dirahasiakan.

Masalah yang masih mengganjal dari fasilitasi dan asistensi LGSP pada program penguatan legislatif antara lain adalah bentuk asistensinya sering diskontinyu. Hal ini agak mengganggu karena mereka merasa baru mau mulai belajar, tetapi tidak mendapatkan asistensi lanjutannya. Dimensi lain yang dianggap sebagai “kekurangan” dalam dampingan LGSP adalah waktu yang relatif pendek. Menurut mereka asistensi ini akan sangat bermanfaat apabila dibuat penjadwalan yang sangat jelas dan dikaitkan dengan target-target kerja mereka sebagai institusi legislatif. Hal kritis lain yang mereka kemukakan adalah, proses pembelajarannya terasa instant apabila mereka mempunyai target untuk penyusunan APBD maupun KUA dengan dinas-dinas khusus. Mereka mendapatkan batuan untuk mengkritisi draft yang diajukan oleh pemerintah daerah. Konsultan LGSP belum memberikan bagaimana cara mengkritisi bahan-bahan tersebut, tetapi hanya memberikan hasil analisis yang mereka lakukan kemudian ditransfer pada anggota dewan. Dalam hal ini anggota dewan hanya menjadi “konsumen” dari konsultan yang ditunjuk oleh LGSP, bukan menjadi “koki” atas calon masakan anggaran itu. Secara politik, hal ini tidak jadi masalah, karena kemudian anggota dewan terlihat sangat menguasai medan tempurnya. Akan tetapi dari segi pengembangan kapasitas anggota DPRD, hal ini dirasakan kurang bermanfaat, karena hanya menciptakan ketergantungan pada konsultan yang bersangkutan. Proses pembelajaran seperti ini mereka harapkan dapat diubah di masa mendatang.

Intervensi LGSP masih dirasakan sangat “eventual” artinya LGSP lebih banyak menyelenggarakan event-event dibandingkan dengan pendampingan yang lebih intensif. Secara lebih kasar LGSP dianggap lebih mirip sebagai *event organizer* dengan memiliki dana sendiri. Pendekatan ini tidak salah tetapi tidak lengkap dan paripurna. Menurut responden, alangkah baiknya jika LGSP juga mempunyai mekanisme pendampingan yang dapat dikatakan sebagai konsultan dewan.

Walaupun demikian, secara umum mereka katakan bahwa program penguatan kapasitas legislatif daerah yang dijalankan oleh LGSP dapat dikatakan berhasil dan memberikan manfaat bagi mereka. Secara individual namun dapat dikatakan mewakili persepsi sebagian besar anggota DPRD yang dapat ditemui penulis tertuang di bawah ini:

Boks 9. “Kami Sangat Bersyukur Mendapatkan Asistensi Program LGSP”

Ibu anggota DPRD Kota Parepare ini adalah mantan Ketua Komisi B, yang kini menjadi anggota Komisi A. Ia mengaku masih mempelajari aspek-aspek penting yang menjadi fokus kerja Komisi A. Dia menyatakan selama menjabat sebagai ketua Komisi B yang membidangi sektor-sektor pelayanan masyarakat, ia merasakan manfaat program LGSP dengan beberapa kemajuan spesifik yang dirasakannya, sebagai berikut:

”Pertama, LGSP sangat peduli dalam mendorong disahkannya Perda-perda pelayanan publik dengan pendampingan teknis yang sangat baik. Dampingan tersebut sangat penting, karena sebelumnya saya tidak punya latar belakang yang kuat untuk dapat mengetahui aspek-aspek teknis dalam pembuatan Perda. Subtansi Perda menjadi sangat berarti, khususnya pemahaman tentang Perda yang memberikan batasan dan tugas yang jelas, tidak hanya berisi perintah normatif saja. Hal ini sejalan dengan layanan minimal yang harus diberikan oleh masing-masing SKPD teknis pada masyarakat dan kita DPRD akan merumuskan indikator pelaksanaannya.

”Sumbangan kedua yang terasa dari LGSP adalah dorongan untuk membuka ruang-ruang partisipasi warga. Pada masa lalu hal ini hanya menjadi tempelan atau pemanis di bibir, tanpa ada tindakan kongkret untuk mengundang kelompok warga, khususnya masyarakat miskin dan perempuan, dalam perencanaan program-program pembangunan kota. Perda tentang transparansi, partisipasi dan akuntabilitas merupakan tonggak untuk dapat mempertahankan ruang tersebut sehingga akan memberikan keseimbangan yang memadai antara ketiga pelaku pembangunan: eksekutif, legislatif, dan warga masyarakat. Fasilitasi yang diberikan LGSP telah mengilhami kami untuk terus membangun hubungan intensif dengan konstituen kami. Ini sumbangan yang sangat berarti yang tidak dapat dinilai dengan hal-hal yang bersifat kebendaan.

”Kontribusi ketiga dari LGSP adalah upaya mendorong transparansi anggaran, dimana kami difasilitasi untuk dapat mengerti, memahami dan mengendalikan anggaran yang dijalankan oleh pemerintah kota. Selama ini kami hanya menyetujui saja rencana anggaran yang diusulkan oleh Pemda, tanpa mengkritisi dan mengkaji kelayakan serta kenormalan aspek pembiayaan pembangunan. Melalui pelatihan yang diberikan oleh LGSP, pemahaman kami tentang anggaran semakin tinggi dan saat ini kami sangat percaya diri dalam membahas usulan-usulan anggaran dari mitra SKPD kami. Kami menyadari bahwa mereka (SKPD) sangat tidak inovatif dalam merumuskan anggaran yang dapat dihemat dan dialokasikan pada aspek pembiayaan yang lain.

”Secara kelembagaan dan pribadi kami sekarang turun langsung dalam memantau dan mengikuti proses Musrenbang dari tingkat kelurahan, sehingga kami dapat berdebat secara proporsional dalam upaya merumuskan kerangka anggaran pada rapat-rapat komisi di DPRD maupun dalam rapat paripurna. Pada masa reses, kami juga melakukan pengecekan langsung ke kelompok-kelompok warga yang tinggal di pinggiran dan daerah yang terbelakang, dan melihat apakah mereka mengikuti proses Musrenbang kelurahan yang menjadi hak mereka untuk ikut pada perencanaan pembangunan kota. Saya sendiri, saat ini membuka pintu rumah saya 24 jam untuk menerima pengaduan warga dan tentunya suara konstituen saya sendiri. Hal ini sangat berbeda dengan kerangka kerja saya sebelumnya, dimana dalam proses reses saya hanya berbicara terbatas dengan kepala kelurahan ataupun dengan tokoh-tokoh warga.

”Sebagai anggota legislatif perempuan, saya makin menyadari banyaknya persoalan yang dihadapi oleh para perempuan miskin, kepala keluarga perempuan maupun anak-anak perempuan yang masih mengalami marginalisasi dan diskriminasi gender. Saya tidak berpretensi untuk dapat memecahkan semua permasalahan, khususnya masalah perempuan, tetapi Kaukus Politik Perempuan Indonesia (KPPI) saya dapat mengutarakan masalah-masalah tersebut dan dibahas lebih luas. Secara kelembagaan DPRD Kota Parepare yang disponsori oleh tokoh-tokoh DPRD yang pro-reformasi telah melakukan upaya untuk menampung dan memberikan *feed back* yang cepat melalui mekanisme *coffee morning* setiap bulannya yang mengundang pihak pers, warga dan pemerintah daerah. Acara ini sangat diminati oleh warga maupun pers, walaupun pemerintah daerah kadang kala hanya diwakili staf yang belum bisa mengambil keputusan langsung.”

Proses demokratisasi yang dikontribusikan oleh DPRD Kota Parepare, menurut Hj. Zaenab yang pernah mengecap pendidikan di Jakarta ini, saat ini sedang mengalami pertumbuhan yang berarti. Masyarakat mulai mengeliat menanggapi hal ini secara lebih dewasa. Kami lebih bergairah menjalankan fungsi-fungsi pengawasan secara pro-aktif selain fungsi legislasi dan penganggaran. LSM juga menunjukkan adanya kemauan politik untuk bekerjasama lebih baik. Kota ini menjadi daerah yang diminati banyak lembaga donor dan lembaga internasional untuk bekerjasama. Tetapi LGSP mempunyai keunikan, karena mempunyai staf yang tinggal dan berinteraksi keseharian dengan DPRD, sehingga DPRD tidak merasa bekerja sendirian. Proses transparansi dalam penilaian ibu Hj. Zaenab sudah mulai maksimal. Dia sendiri memperbolehkan konstituennya mengetahui gaji yang ia terima sebagai anggota DPRD berikut tunjangan lainnya. Proses rapat komisi, termasuk komisi anggaran juga terbuka, sehingga dapat dikatakan bahwa semua yang menyangkut dana publik dapat diakses secara luas oleh masyarakat. Proses *procurement* (pembelian barang Pemda) juga dilakukan secara terbuka. Proses transparansi merupakan proses pembelajaran semua pihak. Hal ini diperlukan mengingat Kota Parepare merupakan kota transit dan perdagangan, sehingga transparansi menjadi sangat penting untuk dapat membangun kota ini menjadi kota dengan perekonomian yang baik dan dinamis. Secara umum Hj. Zaenab merasa bersyukur telah mendapatkan asistensi dari LGSP.

Dari pernyataan Ibu Hj. Zaenab di atas, tampak bahwa program penguatan DPRD yang diselenggarakan LGSP memberikan tambahan energi sebagai anggota DPRD perempuan untuk dapat meningkatkan kapasitas dan kapabilitasnya dalam menjalankan fungsinya. Peningkatan kapasitas ini tentunya memberikan dampak positif terhadap perannya sebagai representasi kepentingan suara perempuan di legislatif yang dapat menghasilkan kebijakan yang bukan hanya *pro-poor* tetapi juga sensitif terhadap penyelesaian masalah perempuan, terutama kemiskinan yang dihadapi perempuan. Hal ini memberikan makna lebih dalam terhadap *affirmative action* bagi perempuan di ranah politik.

Boks 10. “Asistensi dan Dukungan LGSP Sistematis dan Berbobot Walaupun dengan Dana yang Sangat Terbatas...”

Dalam pandangan Harris Nabawi, seorang anggota DPRD Kota Madiun yang cukup progresif ini, asistensi dan dukungan program penguatan legislatif yang dibantu oleh LGSP, sangat sistematis dan berbobot. “LGSP mempunyai narasumber yang dapat dikontak kembali setiap saat kita perlukan. Masalahnya program ini sangat terbatas dananya, dan DPRD tidak bisa terus-menerus bergantung pada dukungan program ini untuk mendapatkan perkembangan lebih lanjut. Kami mengalokasikan dari dana dewan sendiri untuk meneruskan kepentingan mendapatkan bantuan tenaga ahli. Misalnya dalam hal penganggaran, setelah mendapatkan pelatihan yang baik dari LGSP dan LGSP sudah tidak mempunyai dana untuk kegiatan lanjutannya, maka kami mengalokasikan sendiri dari budget yang kami miliki. Hal ini saya kira sangat baik untuk dapat menjaga kemandirian kami termasuk citra dewan yang mandiri.”

”Hal yang menarik dari intervensi LGSP ini, mereka memulai dari apa yang ingin kami capai dan apa kendalanya. Mereka membantu memfasilitasi upaya mengatasi kendala tersebut. Misalnya dalam hal pemahaman politik anggaran, mereka membantu kami dengan memberikan tenaga asistensi yang berkualitas dan benar-benar mengerti politik anggaran di tingkat lokal. Awalnya banyak orang yang pesimis akan peran dewan yang tidak banyak memberikan reaksi terhadap kebijakan walikota yang dinilai tidak pro-rakyat. Setelah mendapatkan asistensi dari LGSP, kesadaran dan pengetahuan serta rasa percaya diri anggota dewan mulai tumbuh. Mereka menjadi lebih aktif dalam menjalankan fungsinya sebagai wakil rakyat. Tugas kami adalah menarik pengalaman yang berharga ini menjadi modal dalam partai politik dimana saya dibesarkan, kemudian menularkannya pada teman-teman partai sehingga secara akumulatif partai akan mempunyai kader-kader yang berbobot dan pada akhirnya dapat memenangkan kembali pemilu yang akan datang. Bagi rakyat sendiri, dengan mempunyai wakil-wakil yang berkualitas di DPRD, maka proses *check and balances* serta proses politik pembangunan dapat menjadi lebih berbobot untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan kualitas pembangunan pada umumnya.”

Boks 11. “Program Penguatan Legislatif Dimulai dengan Assesmen yang sangat Riil...”

Dukungan program penguatan legislatif di Jawa Timur dimulai dari suatu penjajakan riil dari lapangan. Kegiatan dianostik dijalankan untuk menentukan bentuk program dukungan bagi legislatif di Madiun di mulai pada tahun 2005, dimana pada akhir Perform Project pimpinan DPRD Kota Madiun meminta pada pihak LGSP untuk memberikan fasilitasi pada mereka. Pada masa program USAID sebelum LGSP, sangat terbatas fasilitasi program yang diberikan pada DPRD sangat terbatas bahkan dapat dikatakan hampir tidak ada dukungan untuk DPRD. Hal ini mengidentifikasi bahwa pimpinan DPRD Kota Madiun mempunyai niat yang kuat untuk melakukan perubahan. Langkah awal yang kemudian dilakukan oleh LGSP di Jawa Timur untuk DPRD Kota Madiun adalah membuat workshop diagnostik yang bersifat partisipatif yang melibatkan 18 anggota DPRD dari 25 anggota beserta kalangan CSO. Dalam workshop dikemukakan harapan konsituen terhadap peran dan fungsi anggota dewan yang optimal dan fakta yang ada di lapangan.

Hasil refleksi tersebut kemudian menghasilkan kesepakatan tentang kegiatan yang dapat didukung oleh LGSP, antara lain berupa: (1) Anggota DPRD Kota Madiun diharapkan menjunjung tinggi moralitas dalam menjalankan amanat penderitaan rakyat; (2) Aspiratif terhadap keperluan dan masalah yang dihadapi oleh masyarakat Kota Madiun terutama kelompok miskin, rentan dan marginal; (3) Mampu merumuskan kebijakan publik yang memihak pada warga; (4) Mampu mendorong transparansi dan demokratisasi di wilayah; (5) Memiliki kompetensi yang sesuai dengan peran dan fungsinya sebagai anggota dewan. Hasil kesepakatan tersebut kemudian dibicarakan secara informal di luar gedung dan disepakati menjadi agenda moral yang terus menerus akan diamati oleh masyarakat luas. Hasil refleksi dianostik tersebut kemudian “dikawinkan” dengan mandat LGSP dengan mencari irisan dengan

menghasilkan beberapa usulan program prioritas antara lain adalah (1) Kategori program umum: (a) optimalisasi fungsi, peran dan alat kelengkapan dewan; (b) meningkatkan kapasitas anggota dewan; (2) Mengembangkan hubungan yang partisipatif dan kondusif antara dewan dan warga melalui: (a) membangun kebijakan yang partisipatif; (b) mendorong proses partisipasi yang luas; (c) mengoptimalkan masa reses anggota dewan untuk membangun hubungan dengan warga secara produktif dan menggali aspirasi langsung dari lapangan; (3) Dalam hal legislative drafting: (a) mendorong pembuatan Perda secara partisipatif dan (b) membangun mekanisme evaluasi dan monitoring atas proses pembuatan legislasi daerah; (4) Mengembangkan fungsi pengawasan yang efektif dalam proses legislasi dan penganggaran; (5) Pengembangan kapasitas anggota dewan melalui workshop legislasi (legal drafting) dan perencanaan serta penganggaran (dalam hal ini adalah RKPD, RPJP, dan Renja DPRD).

5.3. DPRD dan Relasinya dengan Kelompok Masyarakat Warga

Studi DRSP tahun 2009, menyatakan bahwa sejak tahun 2006 telah ditemukan bukti-bukti bahwa kebanyakan organisasi masyarakat warga/LSM berorientasi untuk memperkuat organisasi lokal dan DPRD. Mereka melakukan advokasi kebijakan dengan sasaran utama para aktor politik di tingkat lokal (seperti DPRD dan Pemerintah Daerah). Isu utama yang menjadi perhatian pada masa ini adalah dampak dari kebijakan daerah terhadap hak-hak asasi manusia, termasuk dimensi penganggaran daerah, partisipasi dan transparansi. Beberapa hubungan vertikal untuk advokasi kebijakan telah dibentuk, baik di tingkat nasional maupun daerah, namun tidak semua jaringan ini bisa berkembang dengan baik. Dimensi hubungan ini termasuk juga hubungan antara organisasi masyarakat warga dengan DPRD di berbagai kota dan kabupaten.

Menurut kawan-kawan dari Forum Masyarakat Sipil (Formasi) Mojokerto, relasi antara DPRD Mojokerto dengan forum warga merupakan relasi yang turun-naik, kadang-kadang hubungannya sangat baik dan di lain waktu terdapat ketegangan hubungan. Formasi menilai bahwa situasi seperti itu sangat wajar, karena masyarakat warga tidak selalu harus terus menerus sejalan dengan DPRD-nya. Hal-hal yang dapat membuat hubungan menjadi baik apabila DPRD dapat terbuka terhadap aspirasi warga. Seperti misalnya Formasi bekerjasama dengan DPRD Kota Mojokerto menggelar dialog dan forum rembug warga yang membicarakan soal pengembangan usaha kecil. Sementara situasi yang membuat hubungan antara CSO-DPRD Kota Mojokerto menjadi sedikit tegang adalah kelambanan menangani kasus-kasus yang oleh mereka sendiri dijadikan ikon perubahan. Secara umum kalangan CSO mengakui bahwa ini adalah saat yang tepat untuk mempengaruhi kebijakan yang di keluarkan oleh DPRD dalam mengontrol perilaku eksekutif dalam 20 tahun belakangan, terutama dalam aspek pertanggungjawaban dan alokasi anggaran publik²².

Forum Informasi dan Komunikasi Organisasi Non-pemerintah (disingkat FIK Ornop) Sulawesi Selatan yang merupakan jaringan 43 organisasi masyarakat warga di Sulawesi Selatan menyatakan bahwa sekarang merupakan saat tepat untuk memberikan perhatian pada kinerja DPRD di Sulawesi Selatan. Bandul politik sedang berubah, demikian pula proses pembentukan kebijakan di daerah. Peran DPRD tidak dapat diabaikan, sekalipun bukan penentu mutlak di daerah. FIK ORNOP menilai bahwa sejauh ini azas keterbukaan dan partisipasi publik dalam penganggaran masih menjadi persoalan yang tidak mudah. Hanya beberapa DPRD yang sudah mulai mengendalikan perilaku korupsi yang selama ini sudah dipraktekkan di banyak pemerintah daerah. DPRD yang menjadi mitra LGSP rata-rata menunjukkan kemajuan dalam mempromosikan keterbukaan dan partisipasi warga dibandingkan dengan DPRD daerah lain yang tidak menjadi mitra LGSP.

²² Lebih lanjut lihat Lilis N Husna dalam *Berprakarsa untuk Menjamin Partisipasi: Dokumentasi Pengalaman Organisasi Masyarakat Warga dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik*, Jakarta, LGSP, 2009.

Masih banyak warga terutama yang tinggal di daerah terpencil yang tidak mendapatkan layanan baik dari pemerintah dan DPRD. Kelompok elit ini masih sangat tertutup dan hanya memerlukan legitimasi rakyat setiap pemilu saja. Mereka masih menutup akses warga untuk mendapatkan informasi. Padahal prinsip keterbukaan terutama dalam dimensi penganggaran merupakan hak warga untuk mengetahuinya. Permendagri No. 13 Tahun 2006 dan Permendagri No. 59 Tahun 2007 menjamin akses warga pada data tentang anggaran. Pasal 4 Permendagri No. 13 Tahun 2006 menyatakan bahwa “*transparan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah.*”

Demikian pula pasal 103 Permendagri No. 59 Tahun 2007 menegaskan bahwa “sebelum diserahkan kepada DPRD, Pemerintah Daerah melalui Sekda sebagai Ketua TAPD harus mensosialisasikan Raperda kepada masyarakat”, tetapi sosialisasi tersebut hanya bersifat memberikan informasi mengenai hak dan kewajiban pemerintah dalam pelaksanaan APBD. Tantangan bagi lembaga seperti LGSP yang mempunyai program asistensi terhadap DPRD adalah bagaimana menjamin proses demokratisasi yang telah didorong melalui DPRD dampingannya dapat meluas ke daerah lain dan dapat berjalan dengan baik dari satu periode kerja anggota DPRD ke periode berikutnya. Dalam konteks ini kami dari FIK Ornop Sulsel belum melihat suatu strategi LGSP yang sangat jelas tentang *sustainability* dan *scaling out* pekerjaannya dengan DPRD dampingannya itu.

Dalam pandangan kelompok masyarakat warga di Kota Madiun, program *capacity building* untuk DPRD seharusnya menjadi program masing-masing partai. Sehingga mereka baru boleh menjual calon legislatif setelah siap dengan kapasitas minimal, yaitu mengetahui secara persis apa yang harus dijalankan oleh seorang legislatif di daerah. Jadi sebagai anggota warga yang kritis, kita harus membuat *social audit* bagi anggota DPRD agar performa kerja mereka dapat diandalkan di masa-masa mendatang. Untuk beberapa anggota DPRD Kota Madiun terutama yang berasal dari kalangan organisasi pemuda, NGOs dan mereka yang pernah terjun dalam kegiatan sosial kemasyarakatan sebelum menjadi anggota dewan, relatif sudah mempunyai bekal dan kapasitas yang memadai saat mereka bertugas menjadi anggota dewan. Akan tetapi jumlah anggota yang *capable* ini sangat sedikit, tidak lebih dari 10-15 persen. Sisanya adalah anggota-anggota yang mengikuti arus saja. Ini yang harus digarap oleh LGSP dalam program pengembangan kapasitas anggota DPRD.

Masalahnya masa kerja LGSP sangat terbatas, termasuk jangkauan fasilitasnya. Seharusnya program penguatan DPRD dan program penguatan masyarakat warga berjalan secara seiring, sehingga ketika LGSP sudah selesai maka kelompok masyarakat warga lokal lah yang akan meneruskan fungsi-fungsi tersebut, walaupun dengan pendekatan dan situasi yang berbeda. Dalam pandangan kawna-kawan masyarakat warga di Kota Madiun, kedua program LGSP ini belum bersinergi secara optimal. Masih terlihat masing-masing bekerja sendiri dengan *specialist*-nya masing-masing.

6. PEMBELAJARAN DAN REKOMENDASI

Kita telah menerima banyak masukan berkaitan dengan inovasi berupa praktek-praktek yang baik dalam tata kelola pemerintahan dan bentuk baru dalam manajemen di DPRD. Bab ini akan menguraikan pelajaran dari lapangan berkaitan dengan penguatan kapasitas DPRD, dan rekomendasi bagi perbaikan di masa mendatang.

6.1. Pelajaran-pelajaran Penting Dari Lapangan

1. Titik kritis dan sekaligus strategis dari program penguatan kapasitas anggota DPRD terletak pada upaya keberlanjutannya. Anggota DPRD yang sudah dilatih dan didampingi belum tentu melanjutkan pencalonannya menjadi anggota DPRD pada periode berikutnya. Masuknya anggota baru yang tidak mempunyai visi dan pemahaman terhadap fungsi dan tugas dewan menjadi tantangan. Pemahaman anggota DPRD terhadap fungsi dan perannya secara mendalam sangat penting sehingga mereka dapat menjalankan tugas secara optimal dan diharapkan mendorong terjadinya perubahan. Untuk itu dapat dilakukan pendekatan program pada partai-partai politik dan penguatan sekretariat dewan.
2. Di awal program upaya untuk mengenali secara lebih individual kemampuan dan progresivitas anggota-anggota DPRD sangat penting, sebagai pintu masuk sekaligus sebagai *agent of change* dalam tubuh parlemen. Penemuan yang tepat melalui pemetaan terhadap anggota DPRD di awal program adalah setengah dari keberhasilan program.
3. Diperlukan upaya yang lebih serius untuk mengaitkan transparansi dan proses partisipasi yang sudah terbangun untuk menghasilkan program, alokasi anggaran, dan pelayanan publik yang lebih memihak kepada kepentingan masyarakat miskin (*pro-poor*) dan upaya pencapaian keadilan gender. Hasil studi ini menunjukkan bahwa hal ini tidak mudah dilakukan tetapi penting dan strategis untuk tetap diingat dalam merencanakan suatu program intervensi. Intervensi seperti ini dapat meningkatkan kerjasama multipihak dan mempercepat pencapaian keberhasilan program.
4. Upaya yang dijalankan dengan teknik *peer to peer learning* adalah pendekatan yang paling efektif bagi anggota DPRD dalam memahami masalah yang mereka hadapi dan mencari jalan keluarnya serta mempercepat proses perubahan internal mereka. Kunjungan silang, tukar pengalaman inovatif dan rapat kerja yang dihadiri oleh beberapa DPRD yang bertetangga adalah cara-cara pembelajaran yang paling baik.
5. Teknik-teknik partisipatoris yang digunakan dalam proses pembelajaran anggota DPRD sangat berguna dan tepat, sehingga mereka tidak merasa digurui dan dilukai kebanggaan dirinya. Studi ini menunjukkan bahwa hampir seluruh anggota DPRD yang didampingi oleh LGSP menyatakan mereka sangat puas dengan teknik-teknik partisipatoris yang diimplementasikan oleh LGSP dalam program asistensinya. Bahkan mereka merekomendasikan agar program ini dapat dilanjutkan di masa mendatang.
6. Pemda dan DPRD merupakan “pasar untuk inovasi demokrasi” di tingkat lokal yang tidak pernah kering dalam dinamika pembangunan daerah. Untuk itu selalu dibutuhkan *technical assistance*

baru dengan pendekatan partisipatoris yang inovatif agar perubahan ke arah demokratisasi menuju kesejahteraan rakyat dapat ditingkatkan.

7. Melibatkan bagian ataupun tokoh-tokoh dari CSO dan perguruan tinggi sebagai fasilitator maupun narasumber bagi DPRD maupun Pemda akan mempercepat *trust building* untuk membangun *local good governance mechanism* di masa mendatang.
8. Upaya membangun kepercayaan antar pihak (DPRD-Pemda-Masyarakat) sangat penting untuk dapat mewujudkan perubahan sosial yang dimaksud di daerah. Intervensi yang hanya menguatkan salah satu pihak akan menyebabkan kepincangan dan resistensi dari pihak lainnya di daerah tersebut.
9. Upaya mengkombinasikan strategi di dua sisi sekaligus, yakni penguatan kepada civil society, dengan peningkatan kapasitas di tubuh pemerintah daerah maupun DPRD merupakan langkah yang strategis.
10. Pelibatan organisasi masyarakat warga di tingkat nasional sebagai mitra pendamping teknis dan *intermediary* untuk memberikan pelatihan maupun pendampingan teknis maupun administratif kepada mitra masyarakat warga lokal selama pelaksanaan program merupakan pendekatan yang penting dalam menuju keberhasilan.
11. Upaya melibatkan komunitas dan kelompok-kelompok *grassroot* secara langsung dalam kegiatan legislative strengthening LGSP baik pembuatan draft Perda maupun advokasi yang dilakukan, tidak hanya mengandalkan organisasi civil society sebagai pelaku advokasi, juga merupakan langkah strategis sebagai kekuatan kontrol yang kuat.

Secara umum hasil yang tampak dari berbagai program yang sudah berjalan adalah, kapasitas teknis dari anggota legislatif maupun mitra mereka di lapangan yakni organisasi masyarakat warga dan kelompok-kelompok komunitas di tingkat basis telah mengalami peningkatan pesat selama 5 tahun belakangan ini. Bahkan organisasi masyarakat warga di banyak tempat sudah mampu menyediakan beragam asistensi teknis kepada pemerintah daerah maupun DPRD, hingga menghasilkan contoh-contoh keberhasilan yang kemudian bisa ditiru oleh daerah-daerah lainnya. Ada banyak ilustrasi menarik yang sudah didokumentasikan yang menunjukkan potensi civil society sebagai advokat perubahan, generator dari inovasi dan deliberasi publik, untuk mendorong adanya keadilan sosial dan proses pengambilan keputusan yang lebih partisipatif di daerah.

6.2. Rekomendasi untuk Penguatan

1. Rekomendasi Internal

Hal-hal yang dianggap penting untuk mempertahankan kinerja DPRD yang baik (dalam fungsi legislasi, penganggaran, maupun pengawasan), menurut para anggota dewan ini adalah:

- (1) Perlu adanya pembekalan bagi calon anggota DPRD baik melalui partai maupun setelah dipilih dengan pembekalan awal yang mencakup ketiga aspek tersebut secara teknis. Pembekalan yang diberikan oleh Depdagri dirasakan tidak memadai dan hanya bersifat normatif. Pelatihan mengenai penganggaran daerah, bagaimana membaca anggaran secara tepat, bagaimana menilai kelayakan program dan melakukan *budget tracking* adalah contoh-contoh kemampuan yang diperlukan para calon anggota DPRD;
- (2) mengembangkan koalisi yang dapat mendorong demokratisasi di kalangan anggota DPRD;
- (3) mendokumentasikan *lessons learned* selama satu angkatan dalam bentuk populer yang dapat dijadikan bahan pembelajaran bagi semua pihak;
- (4) terus menerus melakukan perbaikan atas Tata Tertib dewan agar dapat menjadi lebih partisipatif dan transparan dalam menjalankan fungsi-fungsi legislasinya;
- (5) mengembangkan kerjasama teknis dengan konstituen dan kalangan NGO yang mempunyai kompetensi yang jelas.

2. Rekomendasi Eksternal

- (1) Perlu ada kejelasan mandat dan visi bersama. Partisipasi akan lebih berfungsi ketika ada penerimaan, ada dukungan, pemerintah maupun DPRD yang pro-partisipasi, ada kebijakan yang mengatur, dan tersedia informasi maupun dukungan lain.
- (2) Perlu dicarikan dukungan sumber daya yang lebih fleksibel dan berkelanjutan, sehingga DPRD mempunyai cukup dana, komunitas basis, dan warga bisa meningkatkan kompetensi dan keterampilannya, mengorganisir diri, mengembangkan berbagai inovasi, serta menjalankan kaderisasi dan kepemimpinannya. Hal ini akan membangun keseimbangan dan membentuk demokrasi yang partisipatoris.
- (3) Menjadikan partisipasi sebagai budaya yang terinternalisasi, lepas dari pendekatan proyek semata. Perlu ada perubahan pendekatan dan substansi yang lebih mendasar di bidang pendidikan perencanaan, penganggaran, penataan ruang, serta skema program-program pembangunan khususnya yang terkait dengan pengentasan kemiskinan.
- (4) Perlu partisipasi media massa yang lebih efektif, yang menuntut adanya jurnalis yang *well inform* dan mampu membuat materi dan dokumentasi lebih serius yang menyokong pemikiran dalam isu-isu tata pemerintahan lokal.
- (5) Perlu produksi dan sistematisasi *knowledge* yang sudah ada sebagai hasil dari pengalaman. Dokumentasi dan diseminasi *best practices*, pengembangan data base, *peer learning*, *network of practitioners* adalah beberapa gagasan lama yang muncul kembali, sudah mulai dikembangkan, namun masih perlu ditingkatkan.
- (6) Perlu dikembangkan lembaga *intermediary* lokal (bukan lembaga internasional) yang kuat dan dipercaya. Salah satu strategi yang saat ini mulai dilakukan beberapa lembaga donor adalah memperkuat atau memfungsikan lembaga *intermediary* yang sudah ada atau menggabungkan beberapa *grant* menjadi satu kelompok untuk menciptakan sinergi antara organisasi *civil society* parlemen lokal. Upaya ini perlu disertai dengan upaya penguatan kapasitas manajemen dan pelayanan bagi organisasi *intermediary* ini. Keberadaan lembaga *intermediary* yang kuat di satu sisi bisa mempermudah tugas lembaga donor, tetapi juga bisa menjadi media bagi *civil society* dan parlemen lokal untuk memperkuat dirinya.

DAFTAR PUSTAKA

- Antlov, Hans, 2003, "Not Enough Politics! Power, Participation and the New Democratic Polity in Indonesia", dalam E. Aspinall and G. Fealy (eds), *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralisation and Democratisation*, Singapore: ISEAS: 72–86
- Antlöv, Hans. Rustam Ibrahim dan Peter Van Tuijl, 2007, "NGO Governance and Accountability in Indonesia: Challenges in a Newly Democratizing Country" dalam Jordan, Lisa and Peter Van Tuijl (red.) *NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations*. London: Earthscan
- Alexander, C. Jeffrey, 2006, *The Civil Spehere* Oxford University Press, Inc. New York
- Blair, H., 2001, "Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries, World Development", 28 (1); 21-39.
- Brock, K., Cornwall, A., dan Gaventa, J., 2001, "Power, Knowledge, and political space in the framing of poverty policy". IDS Working Paper 143. Brighton: Institute of Development Studies, UK
- Blackburn, J. dan De Toma, C., 1998, "Scaling-down as the Key to Scaling up? The Role of Participatory Municipal Planning in Bolivia's Law of Popular Participation" dalam *Who Changes? Institutionalizing Participation in Development*. ITDG Publishing, London, UK
- Brinkerhoff, Derick W. dan Omar Azfar, 2006, "Decentralization and Community Empowerment: Does Community Empowerment Deepen Democracy and Improve Service Delivery?" Washington DC: RTI International untuk USAID.
- Chambers, Robert, 2007, "Who Counts? The Quiet Revolution of Participation and Numbers." IDS Working Paper No. 296 Brighton: Institute of Development Studies
- Cornwall, Andrea dan John Gaventa. 2001, "From Users and Choosers to Makers and Shapers: Repositioning Participation In Social Policy." IDS Working Paper No. 127 Brighton: Institute of Development Studies
- Cornwall, Andrea 2002, "Making Space, Changing places: situating participation in development." IDS Working Paper 173, Brighton: Institute of Development Studies, UK
- Cornwall, Andrea, 2004, "Introduction: New Democratic Space? The Politics and Dynamics of Institutionalized Participation" dalam *New Democratic Spaces?* IDS Bulletin, Vol. 35. No. 2, April 2004
- Contino, A Ronald, 1988, "Waging Revolution in the Public Sector: Operational Improvement Through Labour/management Cooperation", tidak diterbitkan, halaman 34
- Djojosoekarto Agung, Dwijowiyoto Riant dan Djayasinga Marselina, 2004, "Membangun Kapasitas Fungsi Penganggaran DPRD" Konrad Adenauer Stiftung dan Sekretariat Nasional ADEKSI.
- Fatimah Dati dan Sukribo Mail, 2008, *DPR Uncensored. Apa Boleh Buat, Ini Cerita-cerita Tak Terhormat Tentang Anggota-anggota Dewan yang Terhormat*, Bentang, Yogyakarta.
- Fung, A dan E.O. Wright., 1999, "Experiments in Empowered Deliberative Democracy". Makalah pada Konferensi Eksperimen untuk Demokrasi Deliberatif, Wisconsin, Januari.

- Fung, A dan E.O. Wright (red.). 2003, *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London dan New York: Verso Press
- Gaventa, John., 2004, "Towards Participatory Governance: Assessing the Transformative Possibilities" dalam Hickey, Samuel dan Giles Mohan *Participation: From Tyranny to Transformation?* London: Zed Books
- Goetz, Anne Marie dan John Gaventa, 2001, "Bringing Citizen Voice and Client Focus into Service Delivery." Brighton: Institute of Development Studies
- Hadiz, V., 2003a, "Power and Politics in North Sumatra: The Uncompleted Reformasi", dalam E. Aspinall dan G. Fealy (red.), *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralisation and Democratisation*, Singapore: ISEAS: 119–31
- Hadiz, V. 2003b, "Reorganizing Political Power in Indonesia: a reconsideration of so-called "democratic transitions", *Pacific Review*, Vol 16 No 4: 591–611
- Hadiz, V. dan Robison, R., 2003, "Neo-liberal reforms and illiberal consolidations: the Indonesian paradox", *Southeast Asia Research Centre Working Paper* 52, September
- LGSP, 2006, *Annual Work Plan 2007*. Jakarta: LGSP
- LGSP, 2007a, *Musrenbang sebagai Instrumen Efektif dalam Penganggaran Partisipatif*, Good Governance Brief No. 2. Jakarta: LGSP
- LGSP, 2007b, *Rencana Kerja 2008*, Jakarta: LGSP
- LGSP, 2008a, *Citizen Engagement and Participatory Governance: Challenges and Opportunities to Improve Public Services at the Local Level*. Jakarta: LGSP
- LGSP, 2008b, *Citizen Report Card: Panduan Monitoring Pelayanan Publik Berbasis Masyarakat*. Jakarta: LGSP
- LGSP 2008c, *2008 Performance Monitoring Plan*. Jakarta: LGSP
- LOGO-LINK, 2003, "Legal Framework for Citizen Participation: Synthesis Report" Brighton: Institute of Development Studies
- Mansbridge, J., 1999, "On the Idea That Participation Makes Better Citizens" dalam S. Elkin dan K. Soltan (red.), *Citizen Competence and Democratic Institutions*, University Park: Pennsylvania; State University Press.
- Narayan, Deepa, Robert Chambers, Meera K. Shah, dan Patti Petesch, 2000, "Voices of the Poor: Crying Out for Change". Washington, D.C.: World Bank
- Nierras, R, Bishop, E, Abao, C dan Rose-Millianos, K, 2002, "Making Participatory Planning in Local Governance Happen", cetakan stensil tidak diterbitkan, LOGOLink, IDS, UK, 2002
- O'Donnel, G and Schmitter, P., 1986, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Priyono, AE, Willy Purna Samadhi dan Olle Törnquist, 2006, "Making Democracy Meaningful: Problems and Options in Indonesia". Yogyakarta: PCD Press bekerjasama dengan Demos.
- Przeworski, A. Stock C Susan dan Manin Bernard, 1999, *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press, UK
- Rosser, A., Kurnya, R. dan Donni, E, 2004, *Indonesia: The Politics of Inclusions*, IDS Working Paper No. 229, Sussex University, UK.
- Rocamora, Joel, 2005, "Legal and Policy Frameworks for Participation in Thailand, Indonesia and the Philippines" dalam *Citizen Participation in Local Governance: Experiences from Thailand, Indonesia and The Philippines*. Working paper series, LOGOLink. Institute for Popular Democracy. Manila, the Philippines.
- Sumarto, Hetifah Sj. 2008, *Membangun Partisipasi Warga dalam Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: LGSP

- Sukma, R., 2003, "Military and Politics in Post-Soeharto Indonesia" dalam T. Nguyen dan F. Richter (red.), *Indonesia Matters: Diversity, Unity, and Stability in Fragile Times*, Singapore: Times Edition.
- Sorensen, G., 1993, *Democracy and Democratization: Process and Prospect in a Changing World*. Boulder, Westview Press.
- Thamrin, Juni, 2001, "Catatan Pembuka: Pentingnya Partisipasi Dalam Proses Pengambilan Keputusan Publik" dalam *Perencanaan Partisipatif: Pendekatan Baru Untuk Local Good Governance*. Buku seri perencanaan partisipatif. Logolink International workshop; IDS-IPGI-The Ford Foundation. IPGI SEKNAS
- Thamrin, Juni, 2004, "Kebijakan-kebijakan Partisipatif yang Dapat Mendorong Optimasi Kesertaan Warga Dalam Pengambilan Keputusan Publik". Makalah seminar untuk Kongres Ilmu Pengetahuan, LIPI-Depdiknas.
- Thomas, John Clayton., 1995, *Public Participation in Public Decisions: New Skills and Strategies for Public Managers*. Jossey-Bass Inc., San Francisco.

Lampiran 1.

Daftar Narasumber

Waktu	Tujuan	Narasumber
04-Sep-08	Kabupaten Jepara	DPRD: Mas'ud (Sekretaris Dewan Jepara), Masnuhin (Ketua DPRD Jepara)
		CSO: A. Nurul Huda, Ismaturrahman, Badiul Hadi, Zainudin (PC Lakpesdam NU Jepara) & Choirul Anam (Jaringan Advokasi Anggaran Jepara/JARAN)
05-Sep-08	Kabupaten Boyolali	DPRD: Kun Hertantyo (Sekretaris Dewan Boyolali, Jamal Yazid (Komisi II DPRD Boyolali)
		CSO: Ismail Al-Habib, Hendro, dkk (Lembaga Kajian Transformasi Sosial/LKTS)
16-Sep-08	Malang, Jatim	LGSP East Java: Dina Limanto, Antun Mardianta, & Suprayitno
17-Sep-08	Kota Madiun	DPRD: Suyoso, Haris Suci, Shodiq, M. Haris Nabawi, Ngedi Sutrisno, Bagus, Ghofur, & Budi Agustiono (Sekwan)
		CSO: Asistriadi Wijiseno, Kadaryono, Nano, Sasongko,
21-Nop-08	Kota Mojokerto	DPRD: H. Noer Cholis HS (Ketua), Hamidah & Ifan (Komisi III), Paulus & Kholid (Komisi I)
		CSO: Benny Soenarko (Formasi), Achmad Zamroni (Karang Taruna), Emru Suhadak (Komite Pengusaha Alas Kaki/Kompak), Agus Soedarsono (PKL), Tatik Lutfiati (Aisyiyah)
27-Nop-08	Kabupaten Jepara	DPRD: Masnuhin (Ketua), Sholihin & Dahat Nugroho (Wakil Ketua) dan Mas'ud (Sekwan).
		CSO: A. Nurul Huda, Zainudin, & Muid (PC Lakpesdam NU). Choirul Anam, Rohmat, & Warsono (Jaringan Advokasi Anggaran Jepara/JARAN)
28-Nop-08	Kabupaten Jepara	DPRD: Nurrohman (Komisi B/PKB), Yuli Nugroho (Panggar/PDIP), Zainuri (Komisi A/Partai Golkar), Jamal Adib Yasir (Ketua FKB/PKB) Pemda: Ali Maftuh (Bappeda Jepara)
1-2 Des 2008	Kota Boyolali	DPRD: Amin Wahyudi (Komisi II/PPP), Adha Nur Mujtahid (Wakil Ketua/PAN), Sujadi (Wakil Ketua Komisi IV/P. Demokrat), Suryani (Komisi I/PBB), Basuni (Komisi I/PKS), Kun Hertantyo (Sekwan), Sudadi Waluyo (Kabag. Persidangan & Risalah), & Mursyid (Kabag. Per-UU-an). CSO: Sinam (Kompip & Forum Rakyat Boyolali/Forabi), Wardi (Kaukus Tani), Santi (Sekjen. Forabi/Kaukus Bakul & UKM), Nardi (Kaukus Desa), Parli, Siju, Warsono (Kaukus Lingkungan), Dwi (Kaukus Perempuan), & Simon Yulianto. Lembaga Kajian & Transformasi Sosial (LKTS) Boyolali, yakni Ismail Al-habib (Direktur), Hendro, & Tamar.
20-Jan-09	Jakarta	SP LGSP/Fitra Tuban: Ismail Amir

Lampiran 2.

Foto-foto Kegiatan DPRD



Audiensi DPRD dengan masyarakat.



Membangun kerjasama kemitraan dengan organisasi masyarakat sipil.



Konsultasi Raperda dengan SKPD



Inspeksi mendadak (Sidak) pembangunan jalan



Partisipasi CSO dalam pembahasan RAPBD



Analisis Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Selama satu dasawarsa gerakan advokasi anggaran di Indonesia telah berkembang sampai pada gerakan mendorong transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan anggaran, bahkan kini telah mengarah pada upaya memperjuangkan anggaran yang berkeadilan serta meluas pada isu partisipasi publik dalam penganggaran.

Panduan ini disusun dengan latar belakang rendahnya kesadaran para penyusun kebijakan anggaran dan LSM terhadap analisis sosial yang seringkali tidak berpihak pada orang miskin dan responsif gender. Selain itu ada kesalahpahaman diantara penggiat advokasi anggaran dari *civil society* yang masih belum memahami konsep anggaran berkeadilan, serta terbatasnya panduan yang menawarkan cara untuk menganalisis dan menilai anggaran yang berpihak pada orang miskin dan reponsif gender. Buku ini diharapkan menjembatani kekurangan tersebut.

Panduan ini menfokuskan pada anggaran yang berkeadilan, khususnya dalam APBD. Berkeadilan dalam konteks ini adalah anggaran berpihak pada orang miskin (*pro-poor*) dan anggaran responsif gender (*gender responsive*). Pada bagian awal disajikan latar belakang, tujuan, target pembaca dan cara menggunakan panduan ini. Bab 2 menyajikan kerangka konseptual anggaran berkeadilan, baik dari sisi keberpihakan pada orang miskin dan responsif gender. Bab 3 menampilkan panduan analisis APBD melalui kajian dokumen perencanaan hingga dokumen operasional. Bab 4 menyajikan kriteria dan indikator untuk melakukan analisis APBD. Dan Bab terakhir menyajikan panduan dalam menyusun laporan hasil melakukan analisis APBD.



GOVERNMENT - COMMUNITY - CITIZENS
LOCAL GOVERNANCE SUPPORT PROGRAM