

**KINERJA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)
KABUPATEN KUTAI KARTANEGARA PERIODE 2009 – 2014**

Musriadi

Dosen Fisipol Uni versitas Kartanegara

Jl. Gunung Kombeng No 27 Tenggarong, Kukar Telp./Fax: 0541 665123

ABSTRACT

The purpose of this research objective of this study is to investigate and describe the performance of Parliament Kutai Regency Period 2009-2014 and the factors that affect the performance of Kutai district legislature in the era of regional autonomy. The data used in this study are primary and secondary data. Primary data compiled from the observations and interviews with legislators Kutai regency period 2009 - 2014 and the parties associated with the implementation of duties and functions as Parliament Karatnegara Kutai regional legislatures. While the secondary data obtained from the Parliament Secretariat and the Kutai regency General Elections Commission (KPU) Kutai Kartanegara. Unit analysis in this study is the Kutai District Council as an organization.

The results of this study indicate that the performance of Parliament Kutai regency period 2009-2014 still low. It can be seen from the indicators of the tasks and functions of the Council, namely the function of representation, legislation, oversight and budget. The low performance of Kutai Regency Parliament is influenced by not running the Standard Operating Procedures (SOP). To enhance or improve the performance of the board in the future, need to tighten up the system of selection / recruitment process of the council members through political parties, the establishment of an integrated information service center and body empowerment honor council.

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Semenjak demokrasi menjadi atribut utama negara modern, maka lembaga perwakilan merupakan mekanisme utama untuk merealisasikan gagasan normatif bahwa pemerintahan harus dijalankan dengan kehendak rakyat. Kewenangan suatu pemerintahan akan tergantung pada kemampuannya untuk mentransformasikan kehendak dan aspirasi rakyat sebagai nilai tertinggi diatas kehendak negara. Atas dasar prinsip normatif tersebut, dalam praktek kehidupan demokrasi suatu negara, lembaga legislatif memiliki posisi sentral yang tercermin dalam doktrin tentang kedaulatan rakyat serta kedaulatan lembaga perwakilan. Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa hanya lembaga legislatif saja sebagai wakil rakyat yang memiliki kompetensi untuk mengungkapkan kehendak (*aspirasi*) rakyat dalam bentuk undang-undang, sementara pihak eksekutif hanya melaksanakan atau mengimplementasikan hukum dan peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif.

Era reformasi memberikan dampak yang sangat berharga bagi kehidupan politik dan demokrasi di Indonesia. Era ini merupakan masa pembelajaran politik bagi seluruh lapisan masyarakat. Rakyat dengan berani dan lugas menyampaikan seluruh permasalahannya untuk perbaikan kehidupannya, dan juga untuk kelangsungan hidup bangsa di masa depan. Karena, dalam pemerintahan yang represif di masa Orde Baru selama ini, rakyat adalah pihak yang terkalahkan. Fenomena yang terlihat dari banyaknya tuntutan masyarakat yang diajukan ke Dewan, tidak terlepas dari langkah awal demokratisasi di Indonesia. Pemilu 1999 yang relatif dianggap sebagai pemilu paling *fair* sepanjang sejarah perpolitikan Indonesia setelah Pemilu 1955, telah melahirkan institusi-institusi pemerintahan yang dianggap *legitimate*.

Kebijakan desentralisasi merupakan bagian dari kebijakan demokratisasi pemerintahan, sebagaimana tertuang dalam pasal 18 UUD 1945 yang selanjutnya dijabarkan dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 dan direvisi menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004, yang diharapkan akan lebih memberi peluang pada perubahan kehidupan pemerintah daerah yang demokratis melalui upaya mendekatkan pemerintah dengan rakyatnya, yang pada gilirannya akan meningkatkan kesejahteraan rakyat secara keseluruhan. Hakekat demokrasi adalah keterlibatan rakyat (*partisipasi*) baik dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik maupun dalam melakukan kontrol atas apa yang sedang dilakukan dan akan dilakukan pemerintahnya. Dalam konteks ini, DPRD yang notabene adalah sebagai wakil rakyat akan senantiasa memperhatikan dan memperjuangkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. Karena itu, penguatan peran DPRD, baik dalam proses legislasi maupun pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah perlu dilakukan. Dalam UU Nomor 22 tahun 1999 telah ditetapkan dan direvisi menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004, posisi DPRD sejajar dengan pemerintah daerah, bukan sebagai bagian dari pemerintah daerah seperti yang berlaku sebelumnya melalui UU Nomor 5 tahun 1974.

Salah satu prinsip dasar otonomi daerah menurut UU Nomor 32 tahun 2004 adalah pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peran dan fungsi badan legislatif daerah, baik fungsi legislasi, pengawasan maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini menunjukkan bahwa DPRD dalam konteks UU Nomor 32 Tahun 2004 diberdayakan sedemikian rupa melalui pemberian tugas, hak dan wewenang yang cukup luas sehingga benar-benar dapat melakukan fungsinya serta sungguh-sungguh berperan sebagai penyalur aspirasi masyarakat dalam rangka pengembangan demokrasi lokal.

Sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah, DPRD mempunyai peran yang sangat besar dalam mewarnai jalannya pemerintahan daerah otonom. Dengan peran yang demikian itu, aspek tanggung jawab dalam pelaksanaan tugas menjadi salah satu faktor penentu dalam memaknai dan memberikan manfaat terhadap jalannya pemerintahan di daerah guna mewujudkan masyarakat yang sejahtera dan berdaulat. Pemahaman ini sekaligus menyajikan pandangan bahwa lembaga legislatif perlu terus mengembangkan dirinya, yang tentunya tidak bisa terlepas dari dinamika kualitas infrastruktur politik, hubungan dengan lembaga lainnya dalam bingkai nilai-nilai pemerintahan nasional.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan salah satu lembaga atau badan perwakilan rakyat di daerah yang mencerminkan struktur dan sistem pemerintahan demokratis di daerah, sebagaimana terkandung dalam pasal 18 UUD 1945, penjabarannya lebih lanjut pada UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. DPRD dalam melaksanakan tugasnya, mempunyai hak (Pasal 19, 20 dan 21), wewenang (Pasal 18) dan kewajiban (Pasal 22) didalam mengemban tugas sebagai wakil rakyat. Pemberian hak-hak yang luas kepada DPRD, merupakan suatu petunjuk bahwa upaya demokratisasi pemerintahan daerah diharapkan makin menunjukkan bentuk yang lebih nyata. Selanjutnya menurut Marbun (1994, 129) DPRD adalah merupakan unsur pemerintah daerah yang susunannya mencerminkan perwakilan seluruh rakyat daerah dan komposisi serta anggotanya adalah mereka yang telah diambil sumpah/janji serta dilantik dengan keputusan Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden, sesuai dengan hasil Pemilu maupun pengangkatan.

Secara umum, fungsi badan perwakilan berkisar pada fungsi perundang-undangan, fungsi keuangan dan fungsi pengawasan. Keseluruhan hak DPRD yang diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 pada dasarnya telah memuat fungsi-fungsi tersebut. Sebagai lembaga legislatif, DPRD berfungsi membuat peraturan perundang-undangan. Melalui fungsi ini DPRD mengaktualisasikan diri sebagai wakil rakyat. Pasal 18 (d) dan 19 (d) UU Nomor 32 Tahun 2004 mengatur kewenangan DPRD dalam menjalankan fungsi perundang-undangan. Fungsi lain DPRD adalah menetapkan kebijakan keuangan. Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 telah diatur hak anggaran sebagai salah satu hak DPRD. Hak anggaran memberi kewenangan kepada DPRD untuk ikut menetapkan atau merumuskan kebijakan daerah dalam menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Disamping itu, DPRD juga mempunyai hak untuk menentukan anggaran belanja sendiri (pasal 19 g). Dalam konteks pengawasan, penetapan kebijakan dan peraturan perundangan oleh DPRD, merupakan tahap pertama dari proses pengawasan. Penilaian terhadap pelaksanaan peraturan-peraturan daerah oleh eksekutif adalah bentuk pengawasan lainnya. DPRD sebagai lembaga politik melakukan pengawasan secara politis, yang tercermin dalam hak-hak DPRD yaitu hak mengajukan pertanyaan, hak meminta keterangan dan hak penyelidikan.

DPRD sebagai organisasi publik, senantiasa mengalami dinamika dan perubahan yang diakibatkan oleh adanya perubahan lingkungan, sehingga dalam organisasi perlu menyesuaikan dengan perubahan tersebut agar lebih efektif, efisien, kompetitif, adaptif dan *responsibility* dalam pencapaian tujuan. Widodo (2001) mempertegas hal ini, bahwa “organisasi mengalami perubahan dalam rangka mencapai tujuan, bukan saja karena lingkungan dimana organisasi berada mengalami perubahan, tapi juga tujuan organisasi”. Ini merupakan suatu keharusan agar organisasi dapat menyesuaikan permasalahan, tuntutan dan keinginan masyarakat. Perubahan tujuan ini akan menjadi pedoman, referensi dan sekaligus mengukur kinerja (*performance*) organisasi yang bersangkutan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Lebih lanjut, Icklis (Rondinelly, 1990) menegaskan bahwa didalam organisasi yang berusaha untuk menjadi lebih kompetitif, responsif dan adaptif, tujuan utama haruslah pada upaya mendorong semangat kerja sendiri diantara para kliennya atau di dalam masyarakat dimana ia berhubungan.

Untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsi yang diemban oleh lembaga legislatif sebagai representasi dari masyarakat/rakyat yang diwakilinya, peningkatan kinerja merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan output guna pencapaian tujuan dari keberadaan lembaga ini. Pada umumnya, kinerja organisasi adalah seberapa jauh output yang dihasilkan memenuhi target (rencana yang telah ditetapkan), sehingga optimalisasi peran DPRD dalam pelaksanaan

otonomi daerah menjadi sangat krusial. Itu bukan saja karena ia merupakan tempat lahirnya semua peraturan yang menjadi landasan bagi setiap kebijakan publik yang diterapkan di daerah, tetapi karena posisinya yang menentukan dalam proses pengawasan pemerintahan. Karena itu, penguatan posisi lembaga DPRD di era otonomi daerah ini merupakan kebutuhan yang harus diupayakan jalan keluarnya, agar dapat melaksanakan tugas, wewenang dan hak-haknya secara efektif sebagai lembaga legislatif daerah. Optimalisasi peran ini sangat dipengaruhi, baik faktor internal maupun eksternal lembaga ini.

1.2. Rumusan Masalah

Dengan dilatar belakangi uraian-uraian di atas, maka permasalahan pokok dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kinerja DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara Periode 2009-2014 dalam pelaksanaan otonomi daerah ?.
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi kinerja DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara periode 2009 -20014 dalam era otonomi daerah?.

II. METODE PENELITIAN

2.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang diambil oleh peneliti ini termasuk jenis penelitian deskriptif kualitatif, dimana penelitian ini lebih menekankan pada pengungkapan makna dan proses yang merupakan hal yang emosional, latar belakang alami (*natural setting*) digunakan sebagai sumber data langsung dan peneliti sendiri sebagai instrumen kunci (Lincoln dan Guba, 1985). Penelitian ini sering disebut sebagai penelitian terpancing (*embedded qualitative research*) atau lebih populer disebut sebagai penelitian studi kasus.

Pertimbangan lain dalam penelitian yang bersifat kualitatif adalah bahwa penelitian ini akan lebih peka terhadap informasi yang bersifat kualitatif deskriptif dengan cara relatif berusaha mempertahankan keutuhan dari obyek yang diteliti. Dengan demikian, melalui jenis penelitian ini maka dapat dijelaskan secara terperinci jalan cerita kronologis, sehingga hasil akhirnya bisa memberikan rekomendasi untuk atau kepada Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Kutai Kartanegara sebagai bahan evaluasi mengenai bagaimana peningkatan Kinerja organisasi atau lembaga. Oleh sebab itu sesuai dengan pernyataan Cronbach dkk dalam Milles dan Huberman (1992 : 11) yang menyatakan bahwa metode kualitatif yang fleksibel lebih cocok dan memenuhi kebutuhan bagi evaluasi kebijakan ketimbang metode-metode kuantitatif.

Penelitian deskriptif terbatas pada usaha mengungkapkan suatu masalah dan keadaan atau peristiwa sebagaimana adanya sehingga bersifat sekedar untuk mengungkapkan fakta (*fact*

finding). Hasil penelitian ditekankan pada pemberian gambaran secara obyektif tentang keadaan yang sebenarnya dari obyek yang diselidiki (Nawawi, 1989).

III. LANDASAN TEORI

2.2.Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Desentralisasi tidak bisa dipisahkan dengan masalah sentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik, karena pada dasarnya berkenaan dengan “*delegation of authority and responsibility*” yang dapat diukur dari sejauh mana unit-unit bawahan memiliki wewenang dan tanggung jawab di dalam proses pengambilan keputusan (Miewald dalam Pamudji; 1984, 2). Pide (1997, 34) mengemukakan bahwa desentralisasi pada dasarnya adalah pelimpahan atau penyerahan kekuasaan atau wewenang dibidang tertentu secara vertikal dari institusi/lembaga/pejabat yang lebih tinggi kepada institusi/lembaga/fungsionaris bawahannya sehingga yang disertai/ dilimpahi kekuasaan wewenang tertentu itu berhak bertindak atas nama sendiri dalam urusan tertentu tersebut.

Selain itu, Rondinelli (1983, 69) mengemukakan, desentralisasi perlu dipilih dalam penyelenggaraan pemerintahan pembangunan, karena melalui desentralisasi akan dapat meningkatkan efektivitas dalam membuat kebijaksanaan nasional, dengan cara mendelegasikan tanggung jawab yang lebih besar kepada para pejabat tingkat lokal untuk merancang proyek-proyek pembangunan, agar sesuai dengan kebutuhan dan kondisi setempat. Desentralisasi akan dapat memungkinkan para pejabat setempat untuk lebih dapat mengatasi masalah-masalah yang selama ini dianggap kurang baik dan ciri-ciri prosedur yang sangat birokratis di dalam merencanakan dan melaksanakan pembangunan yang seringkali dialami oleh negara berkembang yang acapkali tercipta konsentrasi kekuasaan, otoritas dan sumber-sumber yang begitu berlebihan di tingkat pusat. Jika dilihat dari fungsi-fungsi pembangunan yang didesentralisasikan para pejabat, staf pada tingkat lokal atau unit-unit administratif yang lebih rendah, akan dapat meningkatkan pemahaman dan sensitivitas (daya tanggap) mereka terhadap masalah dan kebutuhan setempat, karena mereka akan bekerja pada tingkat dimana semua permasalahan tersebut terasa paling menekan dan terlihat paling jelas.

Disamping pendapat Rondinelli, Barkley (1978 : 2) mengemukakan bahwa desentralisasi dipandang dapat mendorong pengambilan keputusan yang lebih cepat dan lebih luas atau dengan kata lain memberi dukungan yang lebih konstruktif di dalam proses pengambilan keputusan. Sedangkan Mc. Gregor (1966 : 3) menegaskan, jika kita dapat menekan pengambilan keputusan dalam organisasi ke tingkat yang lebih rendah, maka kita akan cenderung memperoleh keputusan-keputusan yang lebih baik. Desentralisasi bukan saja akan dapat memperbaiki kualitas dari keputusan-keputusan yang diambil, tetapi juga akan dapat memperbaiki kualitas daripada pengambilan keputusan, karena orang cenderung untuk tumbuh dan berkembang secara lebih cepat manakala mereka dimotivasi secara efektif dan ini bisa terjadi jika kewenangan pengambilan keputusan didesentralisasikan. Hal demikian tadi harus menerapkan azas desentralisasi yang berarti pengambilan keputusan pada tingkat bawah organisasi dipandang sebagai cara terbaik untuk melahirkan keputusan-keputusan yang lebih sesuai dengan kepentingan organisasi besar.

Sejalan dengan pendapat diatas, Koesoemahatmadja (1979) mengemukakan bahwa desentralisasi dalam arti ketatanegaraan merupakan pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Desentralisasi adalah sistem untuk mewujudkan asas demokrasi, yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam proses penyelenggaraan kekuasaan negara, yang dapat dibagi dalam 2 (dua) macam bentuk. *Pertama*, dekonsentrasi yakni pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkat lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pelaksanaan tugas pemerintahan. *Kedua*, Desentralisasi ketatanegaraan atau desentralisasi politik yaitu pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan kepada daerah-daerah otonom di lingkungannya. Dalam konteks ini, rakyat dengan mempergunakan saluran-saluran tertentu (perwakilan) ikut serta dalam pemerintahan. Desentralisasi ketatanegaraan dibagi lagi menjadi 2 (dua) macam, yakni desentralisasi fungsional serta desentralisasi teritorial yang terdiri dari otonomi dan tugas pembantuan.

Secara terminologis, cukup banyak pengertian otonomi yang dikemukakan oleh para pakar. Logemann (Koswara ; 2001, 59) memberikan konsep otonomi sebagai berikut :

“bahwa kebebasan bergerak yang diberikan kepada daerah otonom berarti memberi kesempatan kepadanya untuk menggunakan prakarsanya sendiri dari segala macam kekuasaannya dan untuk mengurus kepentingan publik. Kekuasaan bertindak merdeka yang diberikan kepada satuan-satuan kenegaraan yang memerintah sendiri daerahnya itu adalah kekuasaan yang berdasarkan inisiatif sendiri dan pemerintahan berdasarkan inisiatif sendiri”.

2.3. Kinerja Organisasi

Istilah kinerja atau penampilan kerja seringkali disamakan dengan istilah yang lain yaitu *job performance*. Teori tentang *job performance* adalah teori psikologi tentang proses tingkah laku kerja seseorang sehingga ia menghasilkan sesuatu yang menjadi tujuan dari pekerjaannya. Menurut Prawirosentono (1992, 2) kinerja merupakan suatu hasil kerja yang dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggungjawab masing-masing, dalam rangka mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika.

Konsep dasar kinerja (*the basic conceptions of performance*) dapat dilakukan pendekatan melalui *the engineering approach defines performance* dan *the economic marketplace approach*. Kinerja menurut *engineering approach* diartikan sebagai rasio (perbandingan) antara sumber daya yang digunakan (*input*) dengan standar unit-unit kerja yang dihasilkan. Sedangkan *the economic marketplace approach* berkaitan dengan tingkat produksi yang dihasilkan, disesuaikan dengan penggunaan sumber daya tertentu (Widodo; 2001, 207).

Lenvine dkk (1990) mengusulkan tiga konsep yang dapat dipergunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik, yaitu :

- a. *Responsiveness*, yakni kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat, *responsiveness* disini menunjukkan keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas dimasukkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk

memenuhi kebutuhan masyarakat. Responsivitas yang rendah ditunjukkan dengan ketidakselarasan antara pelayanan dan kebutuhan masyarakat. Hal tersebut jelas menunjukkan kegagalan organisasi dalam mewujudkan misi dan tujuan organisasi publik. Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek pula.

- b. *Responsibility*, yakni menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik secara implisit atau eksplisit.
- c. *Accountability*, menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Dalam konteks ini, konsep akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak. Kinerja organisasi publik tidak hanya bisa dilihat dari ukuran internal yang dikembangkan oleh organisasi publik atau pemerintah, seperti pencapaian target, akan tetapi kinerja sebaiknya harus dinilai dari ukuran eksternal, seperti nilai-nilai dan norma yang berlaku dalam masyarakat. Suatu kegiatan organisasi publik memiliki akuntabilitas yang tinggi kalau kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

Selanjutnya, Dwiyanto (2001, 60) menambahkan beberapa indikator yang biasanya digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik, selain yang dikemukakan oleh Lenvine dkk (1990) yakni :

a. Produktivitas

Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara *input* dan *output*. Konsep ini dirasa terlalu sempit dan kemudian *General Accounting Office* (GAO) mencoba mengembangkan satu ukuran produktivitas yang lebih luas dengan memasukkan seberapa besar pelayanan publik itu memiliki hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator kinerja yang penting.

b. Kualitas Layanan

Isu mengenai kualitas layanan cenderung menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik.

Prinsip-prinsip pemilihan ukuran kinerja menurut Johnson dan Levin (ibid) adalah :

“Evaluasi kembali ukuran yang ada, pengukuran harus memotivasi tim kerja untuk pencapaian tujuan (*Goal-driven Teamwork*), mengukur kegiatan yang penting, tidak hanya hasil keseluruhan, proses pengukuran merupakan perangkat yang terintegrasi, fokus pengukuran harus melibatkan akuntabilitas publik”.

2.2. Fokus Penelitian

Fokus dalam penelitian kualitatif berkaitan erat dengan rumusan masalah, dimana masalah penelitian dijadikan acuan dalam menentukan fokus penelitian. Dalam hal ini fokus

penelitian dapat berkembang atau berubah sesuai dengan perkembangan masalah penelitian di lapangan. Hal tersebut sesuai dengan sifat pendekatan kualitatif yang lentur, yang mengikuti pola pikir yang bersifat *empirical induktif*, dimana segala sesuatu dalam penelitian ini ditentukan dari hasil akhir pengumpulan data yang mencerminkan keadaan yang sebenarnya di lapangan (Moleong, 1990 : 62-63).

Sesuai dengan perumusan masalah pada bab pendahuluan, maka fokus penelitian dapat dirinci sebagai berikut :

- 1) Fungsi-Fungsi DPRD :
 - a. Fungsi Perwakilan diukur melalui indikator intergitas dan kemampuan anggota DPRD serta pola hubungan anggota DPRD dengan masyarakat.
 - b. Fungsi Legislasi diukur melalui indikator pelaksanaan hak inisiatif, pelaksanaan penetapan Peraturan Daerah dan pelaksanaan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
 - c. Fungsi Anggaran diukur dengan menggunakan indikator-indikator pelaksanaan hak inisiatif dalam bidang anggaran, responsivitas anggota Dewan terhadap kebutuhan daerah dan kondisi masyarakat dikaitkan dengan anggaran dan keuangan daerah.
 - d. Fungsi Pengawasan diukur dengan menggunakan indikator-indikator pelaksanaan hak meminta keterangan, pelaksanaan hak mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota, pelaksanaan hak mengajukan pernyataan pendapat dan pelaksanaan hak penyelidikan.
- 2) Faktor-Faktor yang dapat mempengaruhi Kinerja DPRD Kutai Kartanegara :
 - a. Faktor pendidikan anggota DPRD
 - Pendidikan Formal
 - Pendidikan Informal
 - b. Faktor Data/Informasi yang dimiliki anggota DPRD
 - Ketersedian (akses) data dan informasi
 - Kualitas data/informasi
 - Validitas data/informasi
 - Pemanfaatan data/informasi
 - c. Faktor pengalaman anggota DPRD
 - Pengalaman di lembaga Legislatif
 - Pengalaman dalam organisasi kemasyarakatan
 - Pengalaman dalam partai politik

2.3. Sumber dan Jenis Data

2.3.1. Sumber Data

Lofland and Lofland (dalam Moleong, 1994:112) menegaskan bahwa sumber data utama dalam penelitian kualitatif ini adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data

tambahan seperti dokumen dan photo dan data statistik. Hal ini senada dengan apa yang dikemukakan oleh Bogdan Taylor (1993) bahwa sumber data dari penelitian kualitatif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. Pada kesempatan lain Yin (1997) mengemukakan bahwa bukti-bukti bagi studi kasus dapat datang dari enam sumber, yaitu : dokumen, rekaman arsip, wawancara, observasi langsung, observasi pameran serta perangkat fisik. Selanjutnya sumber data dalam penelitian ini adalah :

- a. Informan, sebagai sumber data utama dipilih secara *purposive* atau bertujuan, yang dalam penelitian ini meliputi Ketua DPRD, Ketua-ketua Komisi DPRD, Ketua-ketua Fraksi DPRD dan 45 dari 45 anggota DPRD yang dipilih secara random, dengan tujuan semua anggota berpeluang untuk menjadi informan. adalah sebagai berikut :
 - 1) Informan mengetahui segala proses pelaksanaan fungsi-fungsi DPRD
 - 2) Informan memiliki *skill* atau kemampuan memahami bidang Tugas dan tanggung jawabnya.
 - 3) Informan memiliki tanggungjawab utama dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi organisasi.
- b. Tempat dan peristiwa sebagai sumber data tambahan dilakukan melalui observasi langsung terhadap tempat dan peristiwa berkaitan dengan situs dan fokus penelitian. Sekretariat DPRD Kutai Kartanegara.
- c. Dokumen, sebagai sumber data lainnya yang sifatnya melengkapi data utama berupa dokumen-dokumen yang berkaitan dengan hasil-hasil pertemuan, keputusan-keputusan, peraturan-peraturan, data pegawai. Sumber data ini dipakai untuk melengkapi hasil wawancara dan pengamatan terhadap tempat dan peristiwa. Data dari dokumentasi sangat berguna untuk memberikan diskripsi tentang karakteristik Sekretariat DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara beserta anggota DPRD, baik menyangkut kondisi fisik maupun kondisi sosial.

2.3.2. Jenis Data

Sesuai dengan sumber data yang dipilih, maka jenis data dalam penelitian kualitatif dibagi ke dalam kata-kata dan tindakan, foto dan statistik (Moleong, 1990 : 112), jenis-jenis data di atas semua dapat dipakai sebagai informasi yang diperlukan. Perlu ditegaskan di sini bahwa keterangan berupa kata - kata atau dari informan penelitian dijadikan sebagai data utama (data primer), sedangkan tulisan dan statistik dari berbagai dokumen yang relevan serta aktivitas dalam proses pemberian pelayanan publik melalui penerapan prinsip *good governance* sebagai data pelengkap (data sekunder).

2.4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian kualitatif peneliti sendirilah yang menjadi instrumen utama yang terjun ke lapangan serta berusaha sendiri mengumpulkan informasi melalui observasi dan wawancara. Wawancara yang dilakukan sering bersifat terbuka dan berstruktur (Nasution, 1992 : 54). Untuk memudahkan dalam mengumpulkan data, maka peneliti dapat menggunakan alat bantu berupa catatan lapangan, *tape recorder* maupun foto dan pedoman wawancara (*interview guide*).

Dalam penelitian kualitatif proses pengumpulan data meliputi 3 (tiga) kegiatan yang dilakukan oleh peneliti yaitu :

- a. Proses memasuki lokasi penelitian (*getting in*). Dalam tahap ini peneliti memasuki lokasi dengan membawa izin penelitian dan menemui Ketua DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara, tempat dilakukan penelitian. Selanjutnya peneliti mengungkapkan maksud dan tujuan sekaligus meminta izin untuk melakukan penelitian. Peneliti juga melakukan interaksi terhadap pegawainya untuk membina hubungan baik sehingga dapat mengurangi jarak sosial antara peneliti dan sumber data.
- b. Ketika berada di lokasi penelitian (*getting along*). Dimana dalam tahap ini peneliti menjalin hubungan pribadi dengan subyek penelitian. Melalui teknik *snowball* peneliti mencari informasi yang dibutuhkan, mengadakan pengamatan dan menangkap makna dari fenomena yang ditelusuri.
- c. Mengumpul data (*logging data*). Dalam tahap ini peneliti menggunakan teknik pengumpulan data yang berfokus pada terapan teknik wawancara mendalam. Wawancara ini bersifat *open ended* atau berujung terbuka, yaitu jawabannya tidak terbatas hanya pada satu tanggapan. Dalam penelitian ini peneliti dapat bertanya kepada informan utama tidak hanya tentang suatu peristiwa, tetapi juga pendapatnya sendiri tentang peristiwa itu. Disamping itu, peneliti juga meminta kepada informan untuk mengemukakan pengertiannya sendiri tentang suatu peristiwa yang kemudian dapat dijadikan sebagai “batu loncatan” untuk mendapatkan keterangan atau sumber bukti dalam studi kasus ini. Teknik lainnya adalah mendokumentasi, peneliti menyalin dokumen, catatan-catatan, hasil rapat, pertemuan-pertemuan yang dikeluarkan pemerintah, laporan-laporan yang ada yang telah dibuat. Penggunaan dokumen ini dilakukan secara hati-hati untuk menjaga akurasi data yang diperoleh. Pencarian dokumen yang relevan dilakukan secara sistematis, dengan memanfaatkan buku-buku data di berbagai instansi terkait.

2.5. Keabsahan Data

Setiap penelitian memerlukan adanya standar untuk melihat derajat kepercayaan atau kebenaran dari hasil penelitiannya. Dalam penelitian kualitatif standar itu disebut keabsahan data. Menurut Moleong (1990 : 173) dan Nasution (1992 : 105) untuk menetapkan keabsahan data diperlukan teknik pemeriksaan. Pelaksanaan teknik pemeriksaan didasarkan atas sifat kriteria yang digunakan yaitu derajat kepercayaan (*credibility*), keteralihan (*transferability*), ketergantungan (*dependency*) dan kepastian (*confirmability*).

Credibility dicapai dengan teknik :

- a. Memperpanjang masa pengamatan.
- b. Pengamatan yang mendalam.
- c. Menganalisis kasus yang negatif.
- d. Membicarakan dengan orang lain.
- e. Triangulasi.
- f. Mengadakan *member check*.

Transferability dicapai dengan teknik pembuatan catatan secara rinci. *Dependability* data dilakukan dengan teknik audit oleh aslinya. *Confirmability* data juga dilakukan dengan teknik pemeriksaan oleh aslinya yang dalam hal ini pembimbing penelitian.

2.6. Analisis Data

Untuk penelitian tentang Kinerja DPRD Era Otonomi Daerah (Studi pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara periode 2009-2014) ini, teknis analisis data yang akan digunakan adalah analisis data dengan menggunakan model *interactive model of analysis*.

Pada model analisis interaktif ini peneliti bergerak pada empat komponen, yaitu pengumpulan data, data reduksi (*reduction data*), data display dan *concluding drawing*, yaitu terdiri dari tahap penyisiran dan verifikasi (Milles dan Huberman, 1992 : 15-20).

III. HASIL PENELITIAN

1.1. Kinerja DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara Dalam Era Otonomi Daerah

Kebijakan otonomi daerah yang sedang dijalankan telah memberikan peluang yang sangat besar bagi penguatan fungsi lembaga legislatif daerah. Hal ini sejalan dengan semangat untuk melaksanakan demokratisasi dalam aspek pemerintahan. Kondisi ini sangat kontradiktif dengan pengalaman sebelumnya, dimana DPRD diletakkan setingkat lebih rendah dari Kepala Daerah. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan kewenangan yang sangat besar bagi DPRD, mulai dari masalah rekrutmen pejabat politik lokal sampai dengan pengakuan untuk melakukan pemanggilan kepada seseorang pejabat atau warga masyarakat dalam rangka menyelesaikan masalah yang sangat krusial. Tentu saja hal ini berimplikasi sangat luas, terlebih karena pengalaman kita didalam berdemokrasi sangat terbatas, bahkan tidak jarang DPRD seringkali dihujat karena keterlibatannya dalam tindakan-tindakan yang tidak sepatasnya sesuai dengan etika politik dan pemerintahan.

Sebagai konsekuensi dari kebijakan otonomi daerah yang didasarkan pada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, maka penyelenggaraan pemerintahan di Daerah dijalankan secara demokratis, artinya dalam lingkup daerah pun masyarakat perlu dilibatkan dalam proses

pembuatan dan penentuan kebijakan Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, DPRD sebagai salah satu unsur pemerintahan daerah otonom, menjadi penting keberadaannya dalam membangun Pemerintah Daerah yang demokratis. Dalam konteks ini, DPRD memainkan peran sebagai lembaga wakil rakyat, sehingga pelaksanaan peran tersebut akan menjadi parameter untuk melihat keberadaan lembaga ini dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, sehingga posisi legislatif daerah menjadi sangat strategis di era sekarang ini, karena ketika daerah diberi tanggung jawab untuk mengurus rumah tangganya sendiri sebagaimana hakekat otonomi daerah, maka legislatif lokal yang memproduksi sekaligus mengendalikan berbagai kebijakan yang diperlukan dan atau tidak diperlukan. Hal ini berangkat dari asumsi bahwa keberadaan anggota legislatif daerah sudah memahami tugas dan fungsinya serta memiliki kemampuan sumber daya seperti yang diharapkan.

Kinerja merupakan suatu hasil kerja yang dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika. Penilaian kinerja merupakan suatu kegiatan yang sangat penting karena dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai misinya. Dengan melakukan penilaian terhadap kinerja, maka upaya untuk memperbaiki kinerja bisa dilakukan secara lebih terarah dan sistematis. Dalam konteks ini, DPRD yang nota bene adalah wakil rakyat memiliki fungsi perwakilan, akan tetapi bentuk keterwakilan yang dimiliki oleh anggota legislatif lokal ini belum mencerminkan keterwakilan rakyat kepada mereka, mengingat proses perwakilan mereka di lembaga legislatif masih tergantung pada partai dan pengangkatan, sehingga tugas pertanggungjawaban mereka juga menjadi kepada partai ataupun lembaga yang mengangkatnya bukan kepada masyarakat yang memilihnya/konstituen. Hal inilah yang menyulitkan untuk menilai kinerja Lembaga legislatif secara keseluruhan, sehingga pada akhirnya pengukuran kinerja tersebut hanya dilihat dari seberapa banyak atau besar hak, tugas dan wewenang yang telah dilaksanakan secara kelembagaan, berdasarkan hak, tugas dan wewenang yang dimiliki lembaga itu.

Secara kritis, masih kurang kuatnya komitmen dan kinerja para anggota Dewan untuk mengusut kasus-kasus yang sebenarnya lebih besar dan berarti, dapat dilihat baik dari perspektif institusional maupun individual, seperti dalam pembahasan masalah kunjungan anggota Dewan ke luar negeri dan kasus dana purnabhakti yang saat ini lagi menghangat, sehingga logis saja bila rakyat masih memiliki banyak pertanyaan tentang sejauhmana relevansi antara tugas, wewenang dan hak yang telah diberikan kepada lembaga legislatif dengan kinerja lembaga legislatif secara menyeluruh. Dengan kata lain dipertanyakan, apakah para anggota lembaga legislatif lokal telah bekerja secara optimal dengan segala wewenang dan hak yang diberikan sepenuhnya pada mereka. Juga dipertanyakan, apakah mereka telah menjalankan fungsi representatif dengan baik, sesuai dengan harapan dan janji-janji yang diberikan pada masyarakat sewaktu Pemilu lalu. Pelaksanaan hak, tugas dan wewenang DPRD periode 2009-2014, dapat menjadi pedoman untuk melihat kinerja DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara saat ini. Namun hal tersebut tidak dapat dijadikan sebagai parameter absolut untuk mengukur kinerja DPRD secara keseluruhan. Pengukuran kinerja secara kelembagaan bisa saja dilihat secara nyata dari

pelaksanaan atas hak, tugas dan wewenang, namun tidaklah semudah itu dilakukan, karena masing-masing anggota Dewan juga memiliki fungsi dan tugas yang hakiki sebagai wakil rakyat yang tidak dapat diukur secara kasat mata. Oleh karena itu untuk melakukan analisis kinerja ini diperlukan beberapa indikator kinerja sebagaimana telah dijelaskan pada bab terdahulu.

3.2. Temuan Penelitian

3.2.1. Indikator Kinerja DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara.

Kajian tentang kinerja lembaga legislatif daerah kaitannya dengan peran yang diembannya memiliki nilai yang strategis, sehingga informasi tentang kinerja lembaga ini menjadi penting untuk diketahui. Untuk melakukan penilaian terhadap kinerja suatu organisasi, maka diperlukan indikator, baik yang bersifat kuantitatif maupun kualitatif. Pada tataran ini, indikator menggambarkan tingkat pencapaian sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan, baik dalam konteks perencanaan (*ex-ante*), pelaksanaan (*on-going*) maupun setelah kegiatan selesai (*ex-post*). Sehubungan dengan hal tersebut, maka indikator yang digunakan dalam penelitian terhadap kinerja DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara berpedoman pada pelaksanaan hak, tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh lembaga ini yakni fungsi perwakilan, fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran.

1. Fungsi Perwakilan

Kemampuan anggota legislatif memerankan fungsi perwakilan dari lembaga tersebut terdiri dari daya persepsi anggota tentang masyarakat dan masalah yang dihadapi serta kepentingan dari yang diwakili. Disamping itu, fungsi perwakilan diartikan pula sebagai kemampuan anggota untuk menyalurkan masalah dan kepentingan tersebut ke dalam berbagai kebijaksanaan yang mengikat masyarakat. Kemampuan anggota untuk memahami masyarakat dan kepentingan-kepentingan yang terbentuk didalam masyarakat, dilandasi oleh proses sosialisasi dan pengalaman mereka. Sedangkan kemampuan anggota untuk menyalurkan aspirasi dan kepentingan masyarakat yang diwakilinya dilandasi oleh sistem perwakilan yang berlaku, organisasi dan prosedur di dalam badan legislatif dan pola hubungan anggota dengan pihak eksekutif

Bertolak dari kenyataan bahwa lembaga legislatif adalah lembaga politik yang diambil alih dari masyarakat lain, maka bagi anggota yang melaksanakan fungsi dari lembaga tersebut diperlukan kadar pemahaman yang cukup atas prinsip-prinsip dan tata kerja institusi tersebut. Disamping itu, anggota lembaga legislatif perlu mempunyai tingkat pemahaman tertentu mengenai kultur politik dan nilai serta kepentingan-kepentingan yang melandasi tingkah laku politik anggota masyarakat secara menyeluruh. Dalam konteks ini, fungsi perwakilan diartikan sebagai kemampuan DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas penyelesaian masalah serta mengembangkan program-program kebijakan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Fungsi representatif dimasukkan sebagai salah satu indikator kinerja karena fungsi perwakilan secara langsung menggambarkan kemampuan anggota Dewan dalam menjalankan misi dan tujuan yang diembannya, khususnya sebagai lembaga legislatif daerah. Dalam operasionalisasinya, fungsi perwakilan yang diemban oleh lembaga legislatif lokal ini dijabarkan melalui beberapa parameter pelaksanaan fungsi, hak dan kewenangan yang dimiliki oleh DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara sebagai lembaga legislatif daerah, dalam hal ini sikap anggota Dewan dalam

merespon keluhan masyarakat serta penggunaan keluhan masyarakat sebagai referensi bagi penyusunan kebijakan dan langkah perbaikan dimasa mendatang juga dapat dijadikan parameter untuk melihat seberapa besar pelaksanaan fungsi yang dimiliki oleh lembaga legislatif. Keluhan yang disampaikan oleh masyarakat merupakan indikator yang memperlihatkan bahwa fungsi perwakilan yang diemban oleh lembaga legislatif daerah belum sesuai dengan harapan masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat kepada lembaga legislatif lokal baik dalam bentuk orasi, dengar pendapat, demonstrasi maupun pengiriman delegasi baik perorangan maupun kelompok. Saat ini hampir setiap hari gedung DPRD selalu dipenuhi oleh masyarakat yang datang menyampaikan tuntutan/ aspirasinya, bahkan tidak jarang ada yang sampai menginap sehari-hari lamanya dengan harapan tuntutannya dapat dipenuhi atau diperjuangkan oleh anggota Dewan. Apalagi Gedung DPRD sudah dinyatakan sebagai “*rumah rakyat*” sehingga rakyat dapat dengan bebas menyampaikan keinginannya.

2. Fungsi Legislasi

Dalam konteks pelaksanaan fungsi legislasi oleh DPRD, maka konsep produktivitas organisasi menjadi sangat relevan, karena produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi tetapi juga efektifitas pelayanan. Sebagai badan legislatif, DPRD berfungsi sebagai badan pembuat peraturan. Melalui fungsi ini, DPRD mengaktualisasikan diri sebagai wakil rakyat. Pasal 18 ayat 1 (d) dan pasal 19 ayat 1 (f) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 mengatur kewenangan dan hak DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi, yaitu bersama-sama Gubernur, Bupati atau Walikota membentuk Peraturan Daerah. Disamping itu, rancangan Peraturan Daerah dapat diajukan oleh DPRD. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Tata Tertib DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara telah mengatur hak prakarsa dan mekanisme usul prakarsa atas Rancangan Peraturan Daerah. Dengan dijalankannya fungsi legislasi oleh DPRD, kebijakan-kebijakan pemerintah akan lebih mencerminkan kehendak rakyat di daerah. Akan tetapi, dalam prakteknya fungsi pembuatan peraturan ini tidak berjalan sebagaimana mestinya, sebab hingga saat ini belum ada peraturan daerah yang merupakan hak inisiatif, atau dengan kata lain hak inisiatif belum pernah dilaksanakan. Kondisi ini dapat dipahami karena berbagai keterbatasan DPRD dibanding dengan eksekutif. Informasi, data, tenaga terampil dan kemampuan menganalisis berbagai aspek yang diperlukan dalam menyusun suatu Rancangan Peraturan Daerah yang dimiliki oleh eksekutif masih lebih lengkap dibanding dengan apa yang dimiliki oleh DPRD.

Dalam operasionalisasinya, penilaian kinerja DPRD terkait dengan pelaksanaan fungsi legislasi yang dimiliki oleh Dewan yaitu berupa pembuatan produk-produk hukum baik berupa keputusan maupun Peraturan Daerah. Melalui pembuatan Peraturan Daerah ini, berarti DPRD telah menunjukkan warna dan karakter serta kualitasnya, baik secara materiil maupun secara fungsional. Kemampuan Dewan untuk membuat Peraturan Daerah akan menjadi tolok ukur dalam menjalankan fungsi dan menjamin keberadaannya. Dalam era otonomi ini, diperlukan suatu jalinan hubungan kerjasama yang baik antara DPRD selaku lembaga legislatif dengan Pemerintah Daerah selaku lembaga eksekutif, sehingga keduanya merupakan satu kesatuan yang utuh dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat. Dalam perspektif pembuatan Peraturan Daerah, DPRD hendaknya senantiasa memperhatikan aspirasi dan kepentingan masyarakat. Keseluruhan aspirasi, baik berupa tuntutan maupun dukungan dapat diperoleh melalui interaksi timbal balik yang dilakukan oleh para anggota Dewan dengan masyarakat,

baik melalui organisasi yang diwakilinya maupun dengan kelompok-kelompok masyarakat yang ada. Pasca reformasi dan pelaksanaan Otonomi Daerah dilihat dari perspektif konstitusi, posisi DPRD sangat kuat. UU Nomor 32 Tahun 2004 memberikan konsekuensi dari kedudukan lembaga tersebut.

3. Fungsi Anggaran

Fungsi lain dari DPRD adalah menetapkan kebijakan anggaran. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 18 ayat 1 (e) memberi kewenangan kepada DPRD untuk ikut menetapkan atau merumuskan kebijaksanaan daerah dalam menyusun dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bersama dengan Gubernur, Bupati atau Walikota. Pelaksanaannya mulai dari perumusan rancangan naskah APBD, perubahan APBD atau perhitungan APBD. Pada hakekatnya penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan penyusunan program kerja pemerintah daerah, artinya bahwa tanpa adanya anggaran maka pemerintah daerah tidak akan mampu melaksanakan atau menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Untuk dapat melaksanakan fungsi anggaran yang dimiliki oleh DPRD, maka dibentuk suatu badan yang dikenal dengan Panitia Anggaran DPRD dengan tugas sebagaimana yang telah diuraikan pada bab terdahulu. Pembahasan anggaran pada tahap pertama dilakukan oleh panitia anggaran untuk dipelajari. Pendapat dan pandangan-pandangan panitia anggaran diserahkan kepada komisi-komisi untuk dibahas. Selain rapat komisi, diadakan rapat fraksi untuk membahas rencana anggaran dari aspek politiknya. Pada pembahasan itu, anggota-anggota DPRD dapat mengambil sikap menerima atau mengamander bagian-bagian tertentu dalam APBD, mengingat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan suatu hal yang amat penting, terutama bagi terlaksananya kebijakan umum pemerintah daerah. Pentingnya anggaran ini dapat dilihat dari fungsinya, yakni :

- a. Menentukan jumlah pajak yang dibebankan kepada rakyat daerah yang bersangkutan.
- b. Merupakan sarana untuk mewujudkan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.
- c. Memberi isi dan arti pada tanggung jawab pemerintah daerah umumnya dan Kepala daerah pada khususnya, mengingat anggaran ini menggambarkan seluruh kebijakan pemerintah.
- d. Merupakan sarana untuk melakukan pengawasan terhadap pemerintah dengan cara yang paling mudah dan berdaya guna.
- e. Merupakan suatu pemberian kuasa kepada pimpinan eksekutif di dalam batas kewenangannya.

Fungsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tersebut di atas sejalan dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada daerah, yaitu untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama dalam melaksanakan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian, daerah mempunyai hak, wewenang dan kewajiban untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri dengan sebaik-baiknya, maka daerah harus membiayai sendiri kehidupan otonomi.

Dalam konteks DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara, fungsi anggaran sebagai salah satu tugas, hak dan kewenangan yang dilaksanakan secara khusus oleh panitia anggaran, maka dapatlah dikatakan bahwa badan ini lebih berfungsi sebagai pembentuk legitimasi bagi kepentingan eksekutif untuk kelancaran tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan atau dengan kata lain dapat dikatakan bahwa dalam bidang anggaran, DPRD ternyata tidak banyak memberikan kontribusi atau amandemen yang sipatnya prinsipil terhadap rancangan yang diajukan oleh pemerintah setiap tahun. Hal ini diperkuat pada kenyataan yang ada dimana dari

semua produk DPRD yang berupa Peraturan Daerah yang berhubungan dengan penyusunan dan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tidak ada satupun rancangan yang diajukan oleh pihak eksekutif mengalami hambatan dalam arti ditolak oleh Dewan sehingga diperlukan penambahan dan penyempurnaan, bahkan lebih ironis lagi, ketika DPRD tidak pernah mengajukan usul inisiatif dalam bentuk rancangan Peraturan Daerah menyangkut anggaran dan keuangan daerah. Kondisi ini menyebabkan munculnya kesan dalam masyarakat bahwa DPRD lebih merupakan “*rubber stamp*” dari eksekutif, artinya lebih merupakan pemberi justifikasi atas kebijaksanaan pemerintah, karena pada umumnya fungsi dan peranan DPRD itu secara riil lemah, maka dalam peran budgetnya dapat dikatakan lemah, dalam arti kontribusi yang diberikannya dalam hal APBD juga bersifat sangat sumir. Hal ini bisa dilihat sebagai fenomena, paling tidak dari 2 (dua) hal. *Pertama*, pembahasan terhadap Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang dilaksanakan setiap tahun, ternyata DPRD tidak pernah memberikan masukan yang prinsipil terhadap rancangan yang diajukan oleh pemerintah, sehingga kesan “*rubber stamp*” sangat relevan. *Kedua*, dalam kenaikan pajak yang sifatnya memberatkan masyarakat, DPRD tidak pernah melakukan penolakan terhadap rancangan Peraturan Daerah yang mengatur kenaikan pajak tersebut. Kondisi ini menunjukkan bahwa lembaga legislatif yang diharapkan dapat memahami denyut kehidupan masyarakat ternyata kurang tanggap. Meskipun demikian, apabila dilihat dari jumlah peraturan yang telah disyahkan mengenai penetapan APBD seperti terlihat dalam tabel 13, maka dapat dikatakan bahwa DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara periode 2009-2014 telah menjalankan hak anggarannya sesuai dengan amanat UU Nomor 32 Tahun 2004, karena keseluruhan proses perumusan dan penetapan APBD telah berjalan sesuai dengan tata tertib DPRD dan ketentuan-ketentuan anggaran yang berlaku.

4. Fungsi Pengawasan

Fungsi penting lain yang dimiliki DPRD adalah pengawasan atas kebijaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Dalam bidang pengawasan, DPRD diberikan kekuasaan untuk memberikan penilaian terhadap kebijakan dan tingkah laku pihak eksekutif dalam menjalankan pemerintahan. Peran DPRD dalam melakukan fungsi pengawasan ini sangat penting untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan, penyelewengan dan kebocoran yang dilakukan oleh pihak eksekutif dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dalam melaksanakan fungsi pengawasan ini, DPRD sebenarnya mempunyai kesempatan yang luas untuk dapat melaksanakannya, sebagaimana di atur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Meskipun demikian, dalam prakteknya fungsi pengawasan tersebut belum berjalan secara efektif. Hal ini dapat dilihat antara lain dari keluaran kebijakan di daerah yang lebih mencerminkan produk pemerintah daripada realisasi keinginan rakyat melalui badan perwakilannya, sementara persetujuan rakyat melalui DPRD lebih untuk memenuhi tata cara politik semata. Dari segi kelembagaan, sering dirasakan oleh sementara masyarakat seolah-olah legislatif belum begitu berperan dalam melakukan fungsi kontrol populer yang dimilikinya, yakni pengawasan masyarakat terhadap pemerintah. Pengawasan sosial nampaknya belum dapat terlaksana sebagaimana diharapkan. Hal tersebut antara lain karena wadah penyalur aspirasi/keinginan rakyat yang juga merupakan salah satu fungsi kontrol belum berfungsi dengan baik. Pengawasan sosial melalui lembaga legislatif juga masih lemah, terbukti dengan

masih banyaknya kritik masyarakat yang ditujukan kepada DPRD, baik yang dilontarkan secara langsung maupun melalui media massa, yang menyatakan bahwa DPRD belum dapat berbuat banyak dalam menampung serta menyalurkan aspirasi masyarakat. Sesungguhnya, penetapan kebijakan dan penetapan peraturan perundangan oleh DPRD adalah termasuk langkah pertama dari pengawasan. Penilaian terhadap pelaksanaan Peraturan daerah oleh eksekutif merupakan bentuk pengawasan lainnya. Fungsi pengawasan diopersionalisasikan secara berbeda dibandingkan dengan lembaga pengawasan fungsional. DPRD sebagai lembaga politik melakukan pengawasan yang bersifat politis pula. Bentuk pengawasan ini dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tercermin dalam hak-hak DPRD, yakni hak mengajukan pertanyaan, hak meminta keterangan dan hak penyelidikan. Rangkaian hak tersebut sebenarnya telah memberi kewenangan bagi DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan. Problematika pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPRD dianggap bersumber dari tata tertib cara pengajuan hak-hak itu yang tidak bersifat langsung dan prosedurnya yang panjang. Selain menimbulkan keengganan bagi anggota DPRD, karena prosesnya yang cukup panjang, juga dapat terjadi bahwa penggunaan hak bertanya atau meminta keterangan dianggap oleh pimpinan DPRD atau berdasarkan pertimbangan panitia musyawarah tidak perlu disampaikan kepada pihak eksekutif. Disamping itu, hak penyidikan yang dimiliki oleh DPRD sebagai hak pengawasan yang paling ampuh, belum diatur secara rinci dan bahkan hal ini telah menimbulkan missinterpretasi. Belum efektifnya pelaksanaan fungsi pengawasan juga bersumber pada keterbatasan yang ada pada DPRD, karena pelaksanaan fungsi pengawasan selain memerlukan pengetahuan dan keahlian, juga memerlukan data, informasi dan keterangan yang memadai. DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara tidak memiliki sendiri sumber-sumber data atau informasi, serta kurang memiliki cukup tenaga ahli yang menjamin pelaksanaan pengawasan itu secara berdaya guna. Dengan demikian, dalam konteks DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara, pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPRD belum terlaksana seperti yang diharapkan, berbagai kendala masih dirasakan antara lain tidak digunakannya hak angket/hak penyelidikan yang dianggap dapat menimbulkan instabilitas politik. Sementara itu, kalangan masyarakat berpandangan bahwa pelaksanaan hak-hak yang dimiliki oleh DPRD sebagaimana yang ditetapkan oleh peraturan perundangan, terasa belum sepenuhnya hak-hak tersebut dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Dalam penyusunan Peraturan daerah misalnya, DPRD dikatakan masih banyak tergantung kepada eksekutif, hal ini menunjukkan bahwa hak inisiatif serta beberapa hak lainnya belum dapat digunakan secara optimal. Kemungkinan hal tersebut disebabkan karena kurangnya kapasitas lembaga legislatif dalam mengumpulkan dan mengolah informasi yang tersedia.

Dari uraian diatas, secara umum diakui bahwa aktivitas DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara pasca pelaksanaan otonomi daerah lebih bersifat eksekutif sentris, dalam arti perhatiannya terhadap masyarakat yang lebih luas lagi tidaklah cukup dilembagakan dalam komisi-komisi yang sudah ada, melainkan timbul kecenderungan atau gejala bahwa aktivitas DPRD lebih ditujukan pada aktivitas eksekutif. Sambungan atau perkaitan kembali antara Dewan dengan masyarakat yang selalu dihubungkan dengan gaya departemental dan hanya dilakukan dalam acara dengar pendapat dan kunjungan ke daerah-daerah ketika masa reses

berlangsung ketimbang *fact finding* dalam arti yang mendalam melalui pelaksanaan hak angketnya.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

4.1. Kesimpulan

1. DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara hingga saat ini belum menunjukkan suatu kinerja yang optimal dan berkualitas, dengan kata lain kinerja yang dihasilkan masih rendah. Hal ini dapat dilihat dari indikator fungsi representasi, fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran
2. Dari pelaksanaan fungsi representasi, terlihat dari banyaknya tuntutan/aspirasi masyarakat yang disampaikan kepada lembaga ini, selama kurun waktu 2009-2014 sebanyak 241 kasus, baik dalam bentuk unjuk rasa, mengirim delegasi hingga meminta audiensi dengan anggota DPRD. Kondisi ini menunjukkan bahwa DPRD sebagai representasi rakyat dianggap mampu memperjuangkan aspirasi masyarakat. Namun tingginya ekspektasi masyarakat ini belum diimbangi dengan sikap responsif dan langkah konkret dari lembaga legislatif daerah untuk menindaklanjuti tuntutan dan aspirasi masyarakat tersebut. Belum maksimalnya DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara dalam menjalankan fungsinya sebagai wakil rakyat, terlihat dengan banyaknya anggota Dewan yang melakukan tugas-tugas/pekerjaan lain diluar tugasnya sebagai anggota legislatif atau sering diistilahkan ngobayek, padahal idealnya, segenap kemampuan dan sumber daya anggota dewan hanya dicurahkan atau dikonsentrasikan untuk melayani kebutuhan dan kepentingan masyarakat.
3. Dari pelaksanaan fungsi legislasi, terlihat produk hukum yang dihasilkan DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara periode 2009-2014 masih rendah, yakni sebanyak 31 Peraturan Daerah selama kurun waktu 2009-2014. Bahkan keseluruhan Peraturan Daerah tersebut merupakan hasil rancangan (inisiatif) dari pihak eksekutif. DPRD hanya melakukan pembahasan dan memberikan persetujuan untuk diberlakukan. Hal ini dilakukan oleh anggota Dewan hanya sekedar untuk memenuhi amanat pasal 4 dari Keputusan DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara 170/SK-33/X/2009 Tahun 2009 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara.
4. Pelaksanaan fungsi anggaran yang dimiliki oleh DPRD telah dijalankan sesuai dengan amanat UU Nomor 32 Tahun 2004, karena keseluruhan proses perumusan dan penetapan APBD telah berjalan sesuai dengan tata tertib DPRD dan ketentuan-ketentuan anggaran yang berlaku. Meskipun demikian, pada tataran ini DPRD dalam posisi hanya sebagai pembentuk legitimasi bagi kepentingan eksekutif untuk kelancaran tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan. Kondisi ini memunculkan kesan bahwa DPRD lebih merupakan “*rubber stamp*” dari eksekutif, artinya lebih merupakan pemberi justifikasi atas kebijaksanaan pemerintah.
5. Pelaksanaan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara hingga saat ini belum terlaksana seperti yang diharapkan. Hal ini dapat dilihat antara lain dari keluaran kebijakan di daerah yang lebih mencerminkan produk pemerintah daripada realisasi keinginan rakyat melalui badan perwakilannya, sementara persetujuan rakyat melalui DPRD lebih untuk memenuhi tata cara politik semata. Disamping itu, kondisi ini diperkuat dengan tidak digunakannya hak-hak yang dimiliki oleh Dewan seperti hak

angket/hak penyelidikan. Belum efektifnya pelaksanaan fungsi pengawasan bersumber pada keterbatasan yang ada pada DPRD, karena pelaksanaan fungsi pengawasan selain memerlukan pengetahuan dan keahlian, juga memerlukan data, informasi dan keterangan yang memadai. DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara tidak memiliki sendiri sumber-sumber data atau informasi, serta kurang memiliki cukup tenaga ahli yang menjamin pelaksanaan pengawasan itu secara berdaya guna.

6. Faktor yang mempengaruhi rendahnya kinerja DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara adalah faktor pengalaman serta faktor data/informasi yang dimiliki DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara masih rendah. Faktor rendahnya pengalaman yang dimiliki DPRD dapat dilihat dari sedikitnya anggota Dewan yang berpengalaman di lembaga legislatif serta masih banyaknya anggota Dewan yang belum lama berkecimpung dalam dunia politik (pengalaman politiknya masih rendah). Sedangkan faktor rendahnya data/informasi ini terlihat dari belum berkualitasya data/informasi yang ada, rendahnya validitas data/informasi serta belum dimanfaatkannya data/informasi yang ada secara optimal dalam pengambilan suatu keputusan.
7. Dalam konteks DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara, ditemukan bahwa ternyata tingkat pendidikan memiliki pengaruh yang relatif kecil terhadap kinerja Dewan. Hal ini terlihat dari kualitas pendidikan yang dimiliki anggota DPRD secara keseluruhan sudah baik. Dimana dari 45 orang anggota DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara, 40 % diantaranya berpendidikan SLTA keatas. Oleh karena itu disimpulkan bahwa tingkat pendidikan anggota Dewan memang berpengaruh terhadap pelaksanaan tugasnya, tetapi bukan segala-galanya, karena anggota Dewan yang memiliki tingkat intelektual yang tinggi apabila tidak bisa mengerti, memahami dan tidak dipercaya masyarakat, tidak akan menolong meningkatkan produktivitas DPRD itu sendiri. Oleh karena itu, untuk meningkatkan produktivitas DPRD, masalahnya bukan semata-mata pada tingkat pendidikan para anggotanya, tetapi terutama pada tingkat pemahamannya kepada rakyat (terhadap aspirasinya, kebutuhannya dan masalahnya), tingkat keberanian untuk memperjuangkannya secara proporsional serta memperoleh kepercayaan masyarakat.

4.2. Saran-saran

Sesuai dengan kesimpulan di atas, maka penulis memberikan saran-saran sebagai berikut :

1. Menempatkan kader-kader yang memiliki kompetensi, kapasitas dan kapabilitas untuk duduk dalam lembaga legislatif daerah. Dalam jangka panjang guna pengembangan kualitas anggota legislatif daerah, partai politik merupakan institusi yang sangat berkepentingan untuk menempatkan kader-kader terbaiknya di lembaga perwakilan rakyat daerah, sehingga perlu dilakukan proses rekrutmen anggota secara selektif dan pembinaanya secara baik untuk meningkatkan peran dan kelangsungan hidup partai politik dimasa depan, termasuk didalamnya pengetatan tingkat pendidikan dalam rekrutmen anggota Dewan, bahkan kalau perlu persyaratan tingkat pendidikan dinaikkan minimal SLTA agar setara dengan persyaratan sebagai calon Kepala Daerah. Selain itu tersedianya kader-kader politik lokal yang berkualitas dan semakin matang kemampuan serta dewasa pemikirannya, akan sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan otonomi daerah.
2. Pembentukan pusat pelayanan informasi terpadu, dimana dalam konteks ini perlu dipikirkan pentingnya dibentuk pusat pelayanan informasi bagi DPRD, sehingga

memungkinkan anggota Dewan mudah dalam mendapatkan data/informasi yang akurat dan berkualitas, yang keanggotaannya bisa diambil dari lembaga perguruan tinggi, LSM dan masyarakat non partisan yang memiliki komitmen tinggi terhadap pemberdayaan Dewan.

3. Pembentukan badan kehormatan untuk menindak anggota Dewan yang melakukan kegiatan lain diluar tugasnya se bagai anggota Dewan (ngobyek) sehingga anggota Dewan lebih terfokus untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sebagai lembaga legislatif daerah.
4. Diharapkan pengawasan penggunaan anggaran yang telah ditetapkan dalam APBD maupun APBD perubahan agar selalu dipantau perkebangannya dalam realisasi agar tidak terjadi lagi kurang serapan dari SKPD-SKPD di eksekutif yang akan bisa menimbulkan SILPA yang berdampak kepada hasil akhir laporan pertanggungjawaban (LPJ) Bupati.

DAFTAR PUSTAKA

- Effendi, Sofian, 1989, *Makalah Beberapa Hambatan Struktural Pelaksanaan Pengawasan Legislatif* Prisma Volume 6 LP3ES, Jakarta.
- Imawan, Riswandha, 1993, *Faktor-faktor yang Menghambat Usaha Optimasi Peran Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Koesoemahatmadja, 1979, *Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Binacipta, Bandung.
- Koswara, E. (Editor), 1998, *Dinamika Informasi Dalam Era Global*, PT. Remaja Rosda Karya, Bandung.
- Moleong, Lexy J., 1995, *Metodologi Penelitian Kualitatif* Remaja Karya, Bandung.
- Sanit, Arbi, 1985, *Perwakilan Politik Indonesia*, CV. Rajawali, Jakarta.
- Thaib, Dahlan, 2000, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- Widodo, Joko, 2001, *Good Governance : Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Insan Cendekia, Surabaya.
- Yayasan API, 2001, *Panduan Parlemen Indonesia*, Yayasan API, Jakarta .