

**EKSISTENSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH ?**  
(Studi Tentang Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah  
Kabupaten Situbondo)

**Sofwan Hadi**

Program Doktor Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember

**ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Situbondo dalam melaksanakan fungsi pemerintahan (baca: fungsi legislatif, anggaran dan pengawasan). Jenis penilaian yang digunakan dalam penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif. Dimana hasil penelitian disimpulkan bahwa kinerja DPRD Kabupaten Situbondo dalam melaksanakan legislatif, anggaran dan pengawasan masih belum optimal dan Kabupaten Situbondo belum memiliki komitmen yang kuat untuk berpihak pada kehendak dan kepentingan publik dalam kegiatan pemerintahan. Hal ini terbukti dari tidak adanya instrumen pengukuran kinerja kelembagaan Kabupaten Situbondo. Di sisi lain, ada banyak legislator Situbondo dalam melaksanakan legislatif, anggaran dan pengawasan lebih memilih kepentingan pribadi, partai politik dan kelompok, bukan berjuang untuk kepentingan dan kehendak masyarakat.

**Kata Kunci:** DPRD, fungsi dan kinerja

**ABSTRACT**

This study aimed to describe the performance of the Regional Representatives Council (DPRD) Situbondo in carrying out the functions of governance (read: a legislative function, budgeting and supervision). Type of assessment used in this study is a qualitative descriptive study. Where the results of the study concluded that the performance DPRD Situbondo Regency in exercising legislative, budget and oversight is still not optimal and District Situbondo not yet have a strong commitment to side with the will and public interest in the activities of governance. It is evident from the absence of institutional performance measurement instruments Situbondo Regency. On the other hand, there are many legislators Situbondo in exercising legislative, budget and oversight prefer a personal interest, political parties and the group, rather than fighting for the interests and will of the public.

**Keywords:** *DPRD, functionality and performance*

## PENDAHULUAN

Otonomi daerah menyediakan ruang bagi pemerintah daerah untuk mengatur daerahnya sendiri secara lebih leluasa, hal tersebut selanjutnya termaktub dalam Undang-Undang (UU) Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Di mana dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah diharapkan mampu mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peningkatan peran serta masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.

Apabila dikaji lebih cermat, pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah (baca: pemberian otonomi daerah) dengan prinsip luas, nyata dan bertanggungjawab. Sesungguhnya memberi kesempatan yang lebih besar kepada pemerintah daerah dan masyarakatnya untuk mengatur, melayani dan memenuhi kebutuhan mereka dalam rangka hidup bermasyarakat dan berpemerintahan serta mengapresiasi potensi lokal yang berada di daerah tersebut. Namun demikian, peluang yang terbuka lebar tersebut berhimpitan dengan tantangan yang dihadapi oleh pemerintah daerah. Tantangan yang dihadapi dalam otonomi daerah adalah belum siapnya Sumber Daya Manusia (SDM) baik di level eksekutif (baca: pemerintah daerah) maupun legislatif (baca: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/DPRD) dalam menerima tanggung jawab besar otonomi daerah tersebut, berakibat pada kurang optimalnya kinerja mereka. Bahkan seringkali kewenangan otonomi daerah yang besar tersebut menyebabkan penyelewengan kewenangan marak dilakukan oleh penyelenggara pemerintah baik di level eksekutif maupun legislatif. Dalam bentuk Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) baik itu dilakukan oleh gubernur, bupati/walikota dan anggota DPRD.

Oleh karena itu, evaluasi kinerja penyelenggaraan pemerintahan penting dilakukan. Dalam kajian ini, evaluasi kinerja DPRD Kabupaten Situbondo, yang dirasa publik kurang optimal. Adapun hal yang perlu terkait kinerja DPRD

Kabupaten Situbondo menyangkut fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Adapun rincian ketiga fungsi tersebut adalah sebagai berikut:

1. Fungsi legislasi, sedikitnya memiliki tugas utama yaitu : (a) Membahas rancangan peraturan daerah yang berasal dari inisiatif DPRD itu sendiri maupun yang berasal dari Pemerintah yang tertuang dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda), (b) Penyiapan rancangan peraturan daerah mengikuti dinamika yang berkembang dimasyarakat, (c) Pembentukan Badan legislasi atau badan pembentukan peraturan daerah.
2. Fungsi anggaran, paling tidak tugas utamanya harus disesuaikan dengan Undang-Undang Perencanaan Nasional /rencana pembangunan jangka panjang daerah/rencana pembangunan jangka menengah daerah dan Undang-Undang keuangan negara yaitu : (a) membahas kebijakan umum anggaran (KUA) dan prioritas plafon anggaran sementara (PPAS) berdasarkan rencana kerja pembangunan daerah (RKPD), (b) membahas rancangan peraturan daerah tentang anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) Kabupaten, (c) membahas rancangan peraturan daerah tentang perubahan APBD Kabupaten, (d) membahas rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD Kabupaten.
3. Fungsi pengawasan DPRD juga mempunyai tugas pokok utama yakni : (a) pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan bupati/wali kota, (b) pengawasan pelaksanaan ketentuan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/ kota, (c) membahas pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Di sisi lain, kurang optimalnya kinerja DPRD Kabupaten Situbondo bertambah parah tatkala dihadapkan pada "*ulah*" sebagian besar anggota DPRD Kabupaten Situbondo yang lebih mendahulukan kepentingan politik diri dan kelompoknya, di atas kepentingan publik. Sehingga kondisi tersebut berdampak

pada semakin tegerusnya kepercayaan publik anggota maupun DPRD Kabupaten Situbondo secara kelembagaan. Berdasarkan kerangka uraian di atas, terfokus kajian kinerja DPRD Kabupaten Situbondo.

### KERANGKA KONSEPTUAL

Pengukuran kinerja merupakan alat untuk meningkatkan kualitas pengambilan kebijakan dan akuntabilitas. Pengukuran kinerja dilakukan untuk memastikan apakah pengambilan kebijakan dilakukan secara tepat dan obyektif. Kita juga bisa memantau dan mengevaluasi pelaksanaan kinerja dan membandingkannya dengan rencana kerja serta melakukan tindakan untuk memperbaiki kinerja periode berikutnya. Terjadinya peningkatan atau penurunan produktivitas bisa ditunjukkan dari kegiatan ini. Pengukuran kinerja adalah suatu proses penilaian kemajuan pekerjaan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya. Informasi yang termasuk dalam pengukuran kinerja antara lain:

1. Efisiensi penggunaan sumber daya dalam menghasilkan barang dan jasa;
2. Kualitas barang dan jasa (seberapa baik barang dan jasa diserahkan kepada pelanggan dan sampai seberapa jauh pelanggan terpuaskan);
3. Hasil kegiatan dibandingkan dengan maksud yang diinginkan, dan
4. Efektivitas tindakan dalam mencapai tujuan.

Instansi pemerintah adalah institusi yang *pure non profit oriented*. Kinerja instansi pemerintah, seperti Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Situbondo harus diukur dari aspek-aspek yang komprehensif baik finansial maupun non finansial. Berbagai aspek yang harus diukur Bourdieu (dalam Fashri,2007:127), adalah: (1) kelompok masukan (*input*); (2) kelompok proses (*process*); (3) kelompok keluaran (*output*); (4) kelompok hasil (*outcome*); (5) kelompok manfaat (*benefit*); (6) kelompok dampak (*impact*). Selain itu ruang lingkup pengukuran kinerja sangat luas. Pengukuran kinerja harus mencakup kebijakan (*policy*), perencanaan dan penganggaran (*planning and budgeting*),

kualitas (*quality*), kehematan (*economy*), keadilan (*equity*), dan juga pertanggungjawaban (*accountability*).

Idealnya DPRD Kabupaten Situbondo menjalankan seluruh kegiatan operasionalnya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkannya. Setiap institusi seperti DPRD Kabupaten Situbondo terdiri dari elemen para pelaku atau anggota DPRD Kabupaten Situbondo yang memiliki tugas dan tanggung jawab yang harus dilaksanakan secara sendiri-sendiri maupun berkelompok dengan tujuan untuk mengefisienkan dan mengoptimalkan pencapaian tujuan yang akan dicapai. Para anggota DPRD Kabupaten Situbondo yang terdapat dalam DPRD Kabupaten Situbondo sangat mempengaruhi kinerja lembaga, hal ini dikarenakan para anggota DPRD Kabupaten Situbondo tersebut merupakan penggerak utama bagi setiap kegiatan yang ada dan sangat berperan aktif dalam upaya mencapai tujuannya. Tercapainya tujuan DPRD Kabupaten Situbondo hanya dimungkinkan karena upaya para pegawai sebagai pelaku yang terdapat pada lembaga tersebut.

Peran yang dimiliki oleh para anggota DPRD Kabupaten Situbondo sebagai penggerak utama bagi setiap kegiatan dalam lembaga untuk mengetahui seberapa jauh tingkat pencapaian tujuan yang telah didapat lembaga, diperlukan sebuah sistem penilaian terhadap kinerja pegawai yang telah dilakukan. Hal ini merupakan suatu kegiatan yang dapat menggambarkan baik buruknya hasil sebuah lembaga dapat di lihat dengan jelas. Penilaian kinerja ini juga bermanfaat untuk DPRD Kabupaten Situbondo agar dapat menentukan dengan tepat apa saja yang perlu diperbaiki oleh DPRD Kabupaten Situbondo.

Prestasi kerja merupakan hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh para anggota DPRD Kabupaten Situbondo dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab. Banyak faktor yang mempengaruhi keberhasilan kinerja, seperti lingkungan kerja, kelengkapan kerja, budaya kerja, motivasi, kemampuan, struktur institusi, kepemimpinan, kultur (kearifan lokal) dan sebagainya. Hasil kerja dapat dinilai dengan standar yang telah ditentukan,

sehingga akan dapat diketahui sejauh mana tingkat kinerjanya dengan membandingkan antara hasil yang dicapai dengan standar yang ada. Kinerja merupakan hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu institusi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka upaya mencapai tujuan berkaitan kuat terhadap tujuan-tujuan strategik institusi.

Tercapainya tujuan lembaga (baca: DPRD Kabupaten Situbondo) merupakan salah satu wujud dari keberhasilan sebuah lembaga dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Keberhasilan tersebut tidak dapat di lihat begitu saja, diperlukan penilaian terhadap kinerja lembaga tersebut. Penilaian terhadap kinerja juga sering disebut dengan pengukuran kinerja, di mana pengukuran tersebut dilakukan dengan menggunakan variabel-variabel yang bergantung pada kompleksitas faktor-faktor yang membentuk kinerja tersebut. Keban (1995), mengatakan cakupan dan cara mengukur indikator kinerja sangat menentukan apakah suatu lembaga publik dapat dikatakan berhasil atau tidak berhasil kinerjanya.

Lebih lanjut Keban (1995), menjelaskan bahwa ketepatan pengukuran seperti cara atau metode pengumpulan data untuk mengukur kinerja juga sangat menentukan penilaian akhir kinerja . Definisi pengukuran kinerja juga telah dikemukakan oleh beberapa ahli seperti Mahmudi (2005:7), mengatakan bahwa: Pengukuran kinerja merupakan suatu proses penilaian pekerjaan terhadap pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditentukan, termasuk informasi mengenai efisiensi penggunaan sumber daya dalam menghasilkan barang dan jasa, kualitas barang dan jasa, perbandingan hasil kerja kegiatan dengan target dan efektivitas tindakan dalam mencapai tujuan.

Pengukuran kinerja perlu ditentukan apakah yang menjadi tujuan penilaian tersebut, apakah pengukuran kinerja tersebut untuk menilai hasil kerja (*performance outcomes*) ataukah menilai perilaku personal (*personality*). Oleh karena itu pengukuran kinerja minimal mencakup tiga variabel yang harus

menjadi pertimbangan yaitu, perilaku (*proses*), *output* (produk langsung suatu program) dan dampak program (*outcomes*). Definisi-definisi pengukuran kinerja yang telah dikemukakan tersebut menggambarkan dengan jelas bahwa yang dimaksud dengan pengukuran kinerja yaitu sebuah proses kegiatan penilaian terhadap kinerja dengan variabel tertentu yang sesuai dengan faktor-faktor yang membentuk kinerja tersebut untuk melihat apakah tujuan dari lembaga tersebut telah tercapai dengan baik atau belum. Para anggota DPRD Kabupaten Situbondo sebagai pelaku utama dalam menjalankan kegiatan lembaga tersebut perlu juga dilakukan penilaian terhadap kinerjanya.

Kinerja merupakan suatu prestasi atau tingkat keberhasilan yang dicapai oleh individu atau suatu institusi dalam melaksanakan pekerjaan pada suatu periode tertentu. Menurut Stoner (2006:477), kinerja (*performance*) merupakan kuantitas dan kualitas pekerjaan yang diselesaikan oleh individu, kelompok atau institusi. Dalam sektor publik, khususnya sektor pemerintahan, kinerja dapat diartikan sebagai suatu prestasi yang dicapai oleh aparatur dan DPRD Kabupaten Situbondo pemerintah dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat dalam suatu periode dan kondisi ini nantinya menjadi salah satu kajian penting dalam kajian ini.

### TIPE KAJIAN

Tipe kajian yang digunakan dalam kajian ini adalah tipe kajian deskriptif yaitu guna memberikan gambaran atau penjelasan tentang kinerja DPRD Kabupaten Situbondo dalam menjalankan fungsi penyelenggaraan pemerintahan (fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan).

### HASIL KAJIAN DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan hasil kajian mendalam yang sudah dilakukan oleh penulis, penulis menemukan beberapa fakta yang cukup *urgent* terkait kurang optimalnya kinerja DPRD Kabupaten Situbondo, antara lain penyebabnya adalah:

1. Belum adanya format yang baku tentang Laporan Kinerja/Memori Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

2. Laporan Kinerja/Memori Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dianggap sebatas formalitas semata, karena tidak ada konsekwensi hukum apapun;
3. Laporan Kinerja/Memori Dewan Perwakilan Rakyat Daerah lebih banyak diisi dengan klipng-kliping berita di media cetak dan majalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Lebih didominasi oleh foto-foto kegiatan pimpinan dan alat-alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Lainnya, dibandingkan dengan gambaran kinerja yang telah dicapai;
4. Laporan Kinerja/Memori Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak dapat menjadi acuan dan pedoman bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah masa bhakti berikutnya, karena tidak memuat rekomendasi yang jelas dan aplikatif, dan
5. Rendahnya tuntutan terhadap laporan kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari Publik.

Selanjutnya untuk memperkuat justifikasi di atas, penulis melakukan telaah terhadap masing-masing fungsi DPRD Kabupaten Situbondo, secara lebih teknis dan operasional, sebagai berikut.

### **Bidang Legislasi**

Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Situbondo melalui Badan Legisiyasi, sampai dengan saat ini masih dinilai belum maksimal dapat di lihat dari hasil akhir yang dihasilkan oleh Badan Legislasi masa kerja tahun 2014-2016 yang setiap tahun anggaran tidak mampu mencapai target rancangan peraturan daerah untuk di tetapkan menjadi peraturan daerah dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) setiap tahun. Adapun kendala yang menjadi penyebab tidak maksimalnya kinerja Badan Legislasi DPRD Kabupaten Situbondo dalam menghasilkan rancangan peraturan daerah, antara lain:

1. Karena tidak mampu memaksimalkan *input* yang dimiliki, selain itu waktu pembahasan *issue* untuk kemudian di bentuk dalam draft peraturan daerah cukup singkat dan adanya peraturan daerah yang berhubungan dengan rancangan peraturan daerah yang lain yang merupakan *grand desain* masih



dalam tahap konsultasi di tingkat yang lebih tinggi sehingga menghambat pembahasan rancangan peraturan lainnya.

2. *Input* yang dimiliki oleh Badan Legislasi DPRD Kabupaten Situbondo, berdasarkan data yang diperoleh bahwa aspirasi masyarakat sebagai *input* rancangan peraturan daerah telah tersalurkan ke DPRD Kabupaten Situbondo, kendati demikian terhambat oleh mekanisme yang berjenjang, sehingga memungkinkan aspirasi harus menunggu waktu pembahasan, yang terkadang menyesuaikan dengan agenda DPRD Kabupaten Situbondo yang seringkali tidak tepat. Bahkan seringkali aspirasi masyarakat terabaikan manakala tidak sesuai dengan kehendak politik kelompok dominan di luar pemerintah (baca: kalangan kiai), kondisi tersebut jelas mencenderai proses tugas dan fungsi DPRD Kabupaten Situbondo serta demokrasi.
3. Sumber Daya Manusia (SDM) dengan latar belakang bukan ahli hukum dan bidang tertentu, menyebabkan pembentukan sebuah rancangan peraturan daerah menjadi tidak optimal, sedangkan anggaran yang cukup besar yang tersedia tidak relevan dengan hasil yang ada. Dana yang sudah hampir habis, namun rancangan belum tuntas pembentukannya, hal ini pun diperparah karena pengelolaan administrasi di Badan Legislasi berjalan kurang maksimal, tumpang tindih tugas menyebabkan terbengkalainya dan bertumpuk.
4. Dalam proses pembentukan rancangan peraturan daerah, Badan Legislasi terhambat oleh masalah waktu pembentukan rancangan peraturan daerah yang akan dibentuk dan disusun, dihitung mulai masuknya *issue* ke dalam agenda politik, untuk kemudian dibahas ke dalam Badan Legislasi dihitung singkat. Kompleksnya tugas dimiliki oleh Badan Legislasi dan jumlah rancangan yang harus dibahas dengan jangka waktu yang dihitung singkat menjadikan anggota Badan Legislasi kewalahan.
5. *Output* yang dihasilkan oleh Badan Legislasi saat ini dinyatakan tidak efektif berdasarkan tinjauan teori pengukuran efektifitas kinerja organisasi melalui beberapa pendekatan. Penyebabnya adalah, tidak maksimalnya pemanfaatan

*input* yang dimiliki oleh Badan Legislasi menyebabkan draft rancangan peraturan daerah yang dihasilkan tidak optimal.

### **Bidang Anggaran**

Berdasarkan hasil kajian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Situbondo yang digunakan sebagai pedoman pelaksanaan kegiatan pemerintah, dihasilkan melalui sistem yang telah didominasi oleh eksekutif. Peran eksekutif lebih dominan. Hal tersebut disebabkan mereka memiliki pengalaman dan pengetahuan mengelola keuangan daerah, kondisi tersebut menjadikan mereka (baca: eksekutif) berada dalam kondisi dominasi yang tepat, yang memungkinkan mereka untuk mengakumulasi pengalaman dan pengetahuan mereka. Dengan modal yang dimiliki inilah, eksekutif mempunyai kemampuan untuk mendominasi ranah pembahasan anggaran. Sehingga keputusan yang diambil dalam pembahasan APBD, lebih banyak dipengaruhi oleh preferensi atau kehendak mereka (baca: eksekutif).

Secara institusional, keberadaan legislatif mestinya berfungsi sebagai penyeimbang, yang berperan untuk mengarahkan penyusunan APBD yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan dan keadilan masyarakat, sebagaimana yang tertuang dalam visi dan misi DPRD Kabupaten Situbondo. Akan tetapi, politik anggaran yang diwujudkan melalui konsensus yang dibangun bersama eksekutif dan ditentukan oleh eksekutif.

### **Bidang Pengawasan**

Berdasarkan atas hasil kajian terkait pengawasan yang dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Situbondo, dapat disimpulkan bahwa .

1. Kendala kinerja pengawasan DPRD Kabupaten Situbondo terhadap Pemerintah Kabupaten Situbondo masih bersifat makro serta kurang bisa membedakan peran sebagai wakil partai, diri sendiri, dan wakil rakyat sehingga dalam melaksanakan tugas tidak bisa menunjukkan kekompakan.

2. Pola pengawasan DPRD Kabupaten Situbondo masih belum berorientasi pada pola pengawasan interaktif “kritis”. Pola pengawasannya lebih menitik beratkan pada pola pengawasan alarm kebakaran. Pola ini bersifat tidak terpusat, melibatkan intervensi yang tidak langsung dan tidak terlalu aktif untuk melihat berbagai permasalahan.

### PENUTUP

Berdasarkan pada hasil kajian dan pembahasan maka dapat disimpulkan bahwa bahwa kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Situbondo dalam menjalankan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan masih belum optimal dan DPRD Kabupaten Situbondo belum memiliki komitmen yang kuat untuk berpihak pada kehendak dan kepentingan publik dalam aktifitas penyelenggaraan pemerintahan. Hal terbukti dari tidak adanya instrumen pengukuran kinerja kelembagaan DPRD Kabupaten Situbondo. Di sisi yang lain, masih banyak anggota DPRD Kabupaten Situbondo dalam menjalankan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan lebih mengutamakan kepentingan pribadi, partai politik dan kelompoknya, dibandingkan berjuang untuk kepentingan dan kehendak publik.

### DAFTAR PUSTAKA

- Fashri, Fauzi. 2007. *Penyingkapan Kuasa Simbol*. Yogyakarta: Juxtapose.
- Keban, Yermias T. 1995. *Indikator Kinerja Pemda, Pendekatan Manajemen dan Kebijakan*, Yogyakarta : FISIP UGM.
- Mahmudi. (2005). *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta: UPP AMP YKPN.
- Stoner, James A.F. (2006). *Management*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, Inc
- Undang-Undang (UU) Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.