

PELAKSANAAN FUNGSI-FUNGSI DPRD: STUDI KASUS DI DPRD KOTA BOGOR PERIODE 1999-2004

Siti Aisyah (aisyah@mail.ut.ac.id)
Universitas Terbuka

ABSTRACT

As the house of representative at the local level, the Local Legislative (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/DPRD) plays three key functions, they are legislation, budgeting and controlling. In then conducting those functions, DPRD had a role of being a channel for public aspiration. The study analyzed the implementation functions of the DPRD in the 1999-2004 periods in Bogor, West Java. This research discusses the implementation of legislative, budgeting and political controlling functions in the Bogor Local Legislative (DPRD kota Bogor). It is aimed to review political representative at the local level, specially the implementation of DPRD functions as a channel for public aspiration. Therefore, it is expected to be useful as an evaluation and recommendation for DPRD to play role as a channel for public aspiration.

Key words: DPRD functions, DPRD product, public aspiration

Tahun 1999 merupakan titik balik penting dalam sejarah desentralisasi di Indonesia. Setelah melampaui perdebatan yang cukup panjang, yang dimulai sejak pertengahan tahun 1990, pada tahun 1999 pemerintah pusat bersedia untuk mendesentralisasikan kewenangannya, yakni dengan mengganti peraturan peundang-undangan mengenai pemerintahan daerah, dari Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 yang bercorak sentralistik menjadi Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 yang cenderung ke arah desentralisasi.

Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah direvisi dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, paradigma penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia mengalami perubahan mendasar. Menurut Undang-undang Nomor 22 tahun 1999, landasan pemikiran otonomi daerah adalah kuatnya upaya untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, mengembangkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan partisipasi masyarakat serta, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Baik Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 maupun Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tetap mengatur fungsi-fungsi lembaga perwakilan lokal, yakni fungsi legislatif, anggaran, pengawasan dan penyalur aspirasi masyarakat. Penguatan DPRD sebagai representasi rakyat lokal diwujudkan melalui upaya pemberdayaan fungsi DPRD dalam bidang legislasi, anggaran dan pengawasan. Jika pada masa orde baru, rakyat yang diwakili oleh anggota DPRD berada pada posisi yang lemah (*strong state and weak society*), di mana nilai-nilai kedaulatan rakyat mengalami pengikisan akibat kuatnya kekuasaan pemerintahan, maka pada era otonomi daerah, rakyat, melalui wakil-wakilnya yang duduk di badan legislatif, mulai menemukan kembali kedaulatannya. Hal ini didukung dengan perubahan peran DPRD. Jika pada era orde baru

peran DPRD kurang memiliki arti bagi pemerintahan daerah, dengan bergesernya paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, DPRD memiliki peran yang jauh lebih besar.

Sebagai lembaga perwakilan rakyat di tingkat lokal, DPRD memiliki tiga fungsi utama, yakni fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Fungsi legislasi berkaitan dengan pembuatan kebijakan-kebijakan daerah, yang dalam hal ini adalah menyusun Peraturan Daerah (Perda). Dalam melaksanakan fungsi legislasi ini, DPRD seyogyanya memasukkan aspirasi dan kepentingan masyarakatnya. Fungsi anggaran atau keuangan berkaitan dengan wewenang DPRD untuk menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Penyusunan APBD pun harus melibatkan masyarakat, transparan dan dapat dipertanggungjawabkan, karena sumber-sumber APBD pada hakikatnya berasal dari uang rakyat dan selayaknya masyarakat mengetahui alokasi penggunaannya. Sedangkan fungsi pengawasan berangkat dari pemikiran bahwa DPRD adalah pemegang mandat kekuasaan rakyat sehingga DPRD berkewajiban mengawasi implementasi dari keputusan-keputusan yang telah dibuat. Sebagai pengawas, DPRD memerlukan data dan keterangan yang memadai, dan untuk itu DPRD telah dibekali dengan sejumlah hak, seperti hak bertanya, hak interpelasi, dan hak angket.

Dalam praktek penyelenggaraannya, fungsi-fungsi DPRD seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tersebut memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada DPRD. Besarnya kekuasaan DPRD tersebut tercermin dalam tugas, wewenang dan hak-hak yang dimiliki oleh DPRD. Adapun tugas dan wewenang DPRD sebagaimana tercantum dalam pasal 18 Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 adalah : a) Memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota; b) Memilih anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari Utusan Daerah; c) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, atau Walikota/Wakil Walikota; d) Bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota membentuk Peraturan Daerah; e) Bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; serta, f) Melaksanakan pengawasan terhadap: pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lain, pelaksanaan keputusan Gubernur, Bupati, dan Walikota, serta, pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Menurut pasal 19 Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, dalam memainkan perannya sebagai pengawas, DPRD dibekali dengan sejumlah hak, yakni: a) meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati dan Walikota; b) meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah; c) mengadakan penyelidikan; d) mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan daerah; e) mengajukan pernyataan pendapat; f) menentukan Anggaran Belanja DPRD; dan g) menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD.

Ketentuan tugas dan wewenang serta hak DPRD tersebut memberikan konsekuensi bahwa posisi DPRD sangat kuat (*legislative heavy*). Kenyataan tersebut seiring dengan perkembangan politik masyarakat pada era otonomi daerah yakni munculnya keberanian masyarakat untuk menyampaikan berbagai aspirasinya melalui para wakil yang telah duduk dalam lembaga legislatif. Para wakil rakyat tersebut tidak dapat lagi 'hanya sebatas janji' sebagaimana pada masa sebelumnya, karena sikap seperti itu akan merugikan karier politiknya, terutama untuk pemilihan selanjutnya (Sarundajang, 2000). Keberanian masyarakat untuk menyampaikan aspirasi kepada para wakil rakyat yang duduk di lembaga legislatif harus diiringi dengan peningkatan pelayanan wakil rakyat kepada masyarakat yang diwakili. Aspirasi dan kepentingan masyarakat harus didengar dan ditindaklanjuti. Dalam hal ini, DPRD dapat menjalankan peran dan fungsi sebagai penyalur aspirasi masyarakat.

Dalam kenyataannya, peran dan fungsi DPRD yang telah dijamin oleh Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tersebut belum berjalan dengan baik. Jika kita mencermati pemberitaan yang ada di media massa, peran dan fungsi DPRD yang terjadi di sebagian besar daerah di Indonesia masih jauh dari harapan. Sebagai lembaga perwakilan rakyat, seharusnya segala tindakan dan kebijakan yang dibuatnya demi kepentingan rakyat, namun yang terjadi malah sebaliknya. Para anggota dewan lebih cenderung mementingkan diri sendiri, golongan, dan partai politik dibandingkan kepentingan rakyat. Fungsi dewan sebagai penyalur aspirasi rakyat tenggelam dibandingkan dengan kepentingan mereka untuk memperoleh kekuasaan, jabatan dan uang (Romli, 2002). Kasus-kasus yang diberitakan di berbagai media massa tidak akan terjadi apabila DPRD lebih *concern* pada aspirasi dan kepentingan masyarakat.

Kecenderungan mementingkan diri sendiri untuk memperoleh keuntungan materi lebih besar terjadi di sebagian daerah-daerah di Indonesia. Lihatlah betapa banyak kasus-kasus yang menimpa DPRD di daerah-daerah di Indonesia. Kenyataan itu memperkuat pendapat tersebut. Berdasarkan data yang dihimpun Kompas, di tahun 2003-2004 tercatat 12 kasus dugaan penyelewengan dana APBD oleh DPRD. Ke-12 daerah tersebut adalah DPRD Kota Surabaya, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Jawa Barat, Pontianak, Ciamis, Sumbar, Sawahlunto Sijunjung, Sumatera Selatan, Banda Aceh, Kampar, Kendari dan Depok. Kasus penyelewengan serupa terjadi pula di DPRD Kota Bogor, yang terungkap pada bulan September 2004. Dana yang diselewengkan oleh DPRD Kota Bogor sebesar Rp. 6,8 milyar, yang terdiri dari penyalahgunaan dana penunjang kegiatan sebesar Rp. 5,5 milyar di Tahun Anggaran 2002 dan Anggaran Belanja Tambahan Rp. 1,3 Milyar.

Pada kenyataannya, dalam menjalankan fungsi sebagai penyalur aspirasi masyarakat, DPRD Kota Bogor belum melaksanakan sesuai dengan harapan. Padahal masyarakat menaruh harapan yang sedemikian besar kepada DPRD, agar mampu berfungsi sebagai wakil rakyat.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, penulis melakukan penelitian mengenai pelaksanaan fungsi lembaga perwakilan, dengan mengambil kasus di DPRD Kota Bogor pada periode 1999-2004. Adapun permasalahan penelitian ditentukan sebagai berikut.

- a. Bagaimanakah fungsi-fungsi DPRD Kota Bogor dilaksanakan dalam rangka mewujudkan konsep perwakilan politik?
- b. Apakah DPRD Kota Bogor sudah melaksanakan perannya sebagai penyalur aspirasi masyarakatnya?

Untuk mengetahui pelaksanaan fungsi-fungsi DPRD perlu diketahui terlebih dahulu hakikat dari perwakilan politik. Alfred de Gracia, dalam Arbi Sanit (1985) mendefinisikan perwakilan politik sebagai hubungan di antara dua pihak, yakni wakil dan terwakil, dimana wakil memegang peranan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan masyarakat yang diwakilinya (terwakil).

Dalam praktek hubungan antara wakil dan terwakil dikategorikan dalam berbagai tipe, yakni tipe delegasi (*mandate*), wali (*trustee*), *politico* dan partisan. Abcarian, dalam Sanit (1985) membagi tipe-tipe perwakilan politik menjadi empat kategori. Tipe delegasi mengharuskan anggota DPRD mengadakan konsultasi secara kontinyu kepada pihak yang diwakilinya. Hal ini berlainan dengan tipe wali, yang cenderung memberikan kebebasan kepada wakil rakyat untuk bertindak bebas tanpa harus berkonsultasi dengan terwakil. Dalam membuat keputusan, perwakilan dengan tipe wali diperkenankan untuk mempergunakan pertimbangan sendiri tanpa harus mendengarkan aspirasi terwakil.

Gabungan dari tipe wali dan delegasi menghasilkan tipe perwakilan *politico*. Orientasi wakil disesuaikan dengan isu atau masalah yang dihadapi. Sekiranya isu tersebut langsung menyangkut kepentingan pihak yang diwakili, maka anggota DPRD bertindak selaku utusan. Sebaliknya, jika isu langsung menyangkut kepentingan diri sendiri maka wakil bertindak sebagai wali. Perwakilan dengan tipe partisan cenderung berorientasi kepada organisasi politik yang menggerakkan dukungannya, yang dalam hal ini partai politik. Di samping keempat tipe perwakilan tersebut, Arbi Sanit (1985), menambahkan perwakilan politik yang berorientasi pada eksekutif.

Pengembangan lembaga perwakilan politik terjadi melalui pelaksanaan fungsi-fungsi lembaga tersebut. Di Indonesia, lembaga perwakilan politik, termasuk di dalamnya DPRD menjalankan fungsi-fungsi di antaranya fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Fungsi perwakilan politik yang modern ditandai oleh adanya fungsi legislasi (perundang-undangan). Melalui fungsi ini, parlemen menunjukkan dirinya sebagai wakil rakyat, yakni dengan memasukkan aspirasi dan kepentingan masyarakat yang diwakilinya ke dalam pasal-pasal undang-undang (peraturan) yang dihasilkan.

Fungsi anggaran (keuangan) berkaitan dengan kewenangan menentukan pemasukan dan pengeluaran uang negara yang pada hakikatnya adalah uang rakyat. Uang yang digunakan untuk pembelanjaan Negara/daerah diambil dari berbagai sisi, di antaranya dari pajak dan bantuan/pinjaman, semuanya tentunya menjadi beban rakyat. Baik pemasukan maupun pembelanjaan akhirnya harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat.

Fungsi pengawasan dilaksanakan karena konsekuensi dari kekuasaan yang dimiliki oleh lembaga perwakilan berasal dari rakyat. Pengawasan yang dijalankan oleh badan legislatif adalah pengawasan politis. Namun demikian, sebagai lembaga pengawas tetap memerlukan data dan keterangan yang memadai. Data, informasi dan keterangan dapat diperoleh dari berbagai sumber, misalnya lembaga pengawas keuangan independen, media massa, dan staf ahli. Pengawasan politis dapat dilakukan dengan memanfaatkan hak-hak yang melekat pada anggota dewan, seperti hak angket, interpelasi, bertanya dan meminta keterangan.

Dalam melaksanakan fungsi-fungsinya, perlu diketahui pula peran yang dimainkan oleh anggota dewan. Secara teoritis, perilaku anggota dewan dapat dilihat dari konsep status dan peran. Menurut H. Laurence Ross, sebagaimana dikutip oleh Astrid Susanto (1983), *status* merupakan kedudukan obyektif yang memberi hak dan kewajiban kepada orang yang menempati kedudukan tadi. Ross mendefinisikan peran atau peranan (*role*) sebagai dinamika dari status atau penggunaan dari hak dan kewajiban, atau bisa disebut juga *status subyektif*. Peran dan status saling berkaitan. Menurut Ralph Linton, dalam Susanto (1983), seseorang menjalankan peran manakala ia menjalankan hak dan kewajiban yang merupakan statusnya.

Bila kita memakai konsep seperti yang dikemukakan oleh H. Laurence Ross dan Ralph Linton tersebut di atas, maka dapat dibedakan status dan peran anggota DPRD. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa status anggota DPRD terdiri dari sekumpulan hak dan kewajiban tertentu. Kewajiban anggota DPRD, misalnya kewajiban dalam menjalankan tugas yang berkaitan dengan bidang legislasi, anggaran, dan pengawasan. Sedangkan sekumpulan hak anggota DPRD antara lain adalah hak bertanya, hak interpelasi, hak menyatakan pendapat, meminta penjelasan atas kebijakan eksekutif, dan memperoleh keuangan.

Peran anggota DPRD mengacu pada bagaimana seseorang yang berstatus sebagai anggota badan perwakilan di daerah menjalankan hak dan kewajibannya, misalnya bagaimana ia melaksanakan tugas yang berkaitan dengan pembuatan peraturan perundang-undangan, bagaimana ia menyusun anggaran serta bagaimana ia melaksanakan pengawasan.

Dalam menganalisis fungsi badan perwakilan, selain mengetahui posisi wakil, perlu diketahui pula konsepsi tanggapan wakil terhadap masyarakat. Menurut Sanit (1985), ada empat komponen tanggapan wakil yang secara menyeluruh membangun keterwakilan politik, yaitu tanggapan dalam bidang kebijakan, bidang pelayanan, pengalokasian kebutuhan publik dan yang berkenaan dengan simbol-simbol. Daya tanggap wakil terhadap masyarakat dapat dianalisis dari produk-produk yang dihasilkan oleh DPRD, yakni produk legislasi, anggaran dan pengawasan.

Dalam menganalisis hubungan antara anggota dewan dengan masyarakat perlu diketahui pola komunikasi antara wakil dan terwakil. Konsepsi operasional mengenai siapa yang menjadi pusat perhatian wakil dalam menunaikan tugasnya menentukan apakah wakil akan berhubungan dengan individu, masyarakat secara umum, kelompok ataukah partai politik. Sementara itu, corak perwakilan yang disepakati oleh wakil bersama terwakil akan menentukan gradasi kemandirian atau ketergantungan wakil dalam menentukan sikap dan membuat keputusan. Kontak menjadi terbatas dalam hal wakil melihat dirinya sebagai wali bagi pihak terwakil. Sebaliknya, aktivitas komunikasi di antara kedua pihak menjadi tinggi dalam hal wakil mengambil posisi sebagai utusan atau delegasi terwakil. Sementara itu terjadi ketidakteraturan frekuensi komunikasi dalam hal disepakati peralihan kedua posisi wakil itu secara bebas.

Keseluruhan hubungan di antara wakil dengan terwakil tersebut di satu pihak menentukan tingkat keberhasilan wakil memenuhi tugasnya. Bilamana tugas-tugas tersebut terpenuhi secara memuaskan keseluruhan pihak, maka dikatakan perwakilan politik berfungsi. Ke dalam berfungsinya perwakilan politik tersebut, termasuk pula kepuasan pihak terwakil dalam artian bahwa kepentingan, opini dan tuntutan terlayani oleh wakil melalui tanggapan yang diberikannya lewat sikap dan keputusan yang dibuatnya terhadap masalah yang dihadapi terwakil. Dilihat dari pihak terwakil, sistem perwakilan politik seperti itu telah menghasilkan keterwakilan politik yang memadai.

Untuk menganalisis pelaksanaan fungsi-fungsi DPRD dalam rangka mewujudkan konsep perwakilan politik, digunakan metode penelitian kualitatif. Adapun kasus yang diambil adalah di Kota Bogor pada periode 1999-2004. Alasan dipilihnya lokasi ini adalah : 1) Wilayah Kota Bogor dekat dengan pusat Ibukota RI dan masyarakatnya sudah terbiasa menyampaikan aspirasi kepada wakil rakyat. 2) Peneliti tinggal di kota Bogor, sehingga memudahkan dalam melakukan pencarian data-data yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.

Teknik penarikan sampel dilakukan dengan menggunakan teknik *snowball*. Menurut Neuman, teknik ini digunakan pada kasus-kasus sensitif, yang sulit untuk menyusun kerangka sampel. Namun kelebihan teknik ini adalah peneliti dapat membuat suatu jaringan (*network*) yang melibatkan seluruh obyek penelitian. Sesuai dengan namanya, *snowball*, peneliti mulai mencari informan dari kelompok kecil, yaitu dengan cara melakukan wawancara dengan satu orang, kemudian peneliti meminta nama lain dari informan pertama yang ditanyakan, dan seterusnya sehingga jumlah sampel semakin lama semakin besar, dan peneliti dapat melihat jaringan di antara kelompok yang diteliti. Setelah data-data dirasa sudah cukup menjawab permasalahan penelitian, maka wawancara sudah dianggap memadai.

Teknik pengumpulan data penelitian ini dilakukan dengan cara:

- a. wawancara mendalam dengan informan yang dianggap mampu menjawab permasalahan. Wawancara pertama-tama dilakukan terhadap Pimpinan di DPRD kota Bogor. Selanjutnya peneliti meminta nama kepada Pimpinan DPRD mengenai anggota DPRD kota Bogor yang dapat diwawancarai baik dari unsur fraksi maupun komisi di DPRD kota Bogor. Demikian seterusnya, sampai diperoleh informasi yang cukup memadai dalam menjawab pertanyaan

penelitian. Untuk melengkapi data dan informasi, dilakukan pula wawancara terhadap beberapa pengurus LSM yang ada di kota Bogor serta akademisi lokal.

- b. Studi kepustakaan diperoleh dari dokumen, buku, jurnal, majalah dan koran yang berkaitan dengan masalah penelitian.

Semua data yang terkait dikumpulkan dan dianalisis dengan berpedoman pada metode penulisan ilmiah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis orientasi politik anggota legislatif dapat dilihat dari keputusan yang diambil dari beberapa pilihan keputusan anggota DPRD Kota Bogor, apakah cenderung berpihak kepada rakyat yang diwakilinya, berpihak pada partai politik yang membesarkannya, atau justru lebih memihak pada eksekutif. Pada kenyataannya, sangat sulit menyimpulkan orientasi anggota DPRD dalam satu periode jabatan.

Beberapa kasus di Kota Bogor menunjukkan hal itu. Orientasi anggota DPRD Kota Bogor pada kasus perusakan dan penggalian Situs Batutulis pada bulan Agustus 2002, yang dilakukan oleh Prof. Said Agil Al Munawar, cenderung berorientasi sebagai utusan. Artinya, pihak anggota DPRD Kota Bogor bersedia memperjuangkan aspirasi masyarakat Kota Bogor mengenai perlunya pelestarian Situs Batutulis.

Lain halnya dengan orientasi pada kasus penanganan korban kebakaran yang terjadi di Gedung Bogor Internusa Plaza (BIP). Orientasi anggota DPRD Kota Bogor tersebut cenderung berpihak pada eksekutif. Apapun keputusan yang diambil oleh Walikota Bogor, pihak DPRD tinggal membubuhkan stempel sebagai tanda persetujuan, meskipun kenyataan itu sangat merugikan eks pedagang korban kebakaran di Bogor Internusa Plaza.

Orientasi politik sebagai wali/partisan terjadi pada kasus tuntutan masyarakat Kota Bogor terhadap transparansi Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) Walikota pada Tahun Anggaran 2000. Pada kasus ini, anggota DPRD cenderung bertindak sebagai wakil partai politik dari pada sebagai wakil rakyat. Diterima atau tidaknya pertanggungjawaban Walikota tergantung pada rekomendasi partai politik.

Secara umum, analisa mengenai pelaksanaan perwakilan politik di DPRD Kota Bogor pada periode 1999-2004 dapat dilihat dari kinerja DPRD dalam satu periode jabatan. Kinerja DPRD dilihat dari produk-produk DPRD dan output dari masa reses.

PRODUK DPRD KOTA BOGOR

Bila ditinjau dari produk-produk yang dihasilkan, produk kerja DPRD belum mencerminkan keberpihakannya pada masyarakat. Produk kerja DPRD dibagi menjadi 3 (tiga), yaitu produk legislasi, anggaran dan pengawasan. Produk legislasi dapat dilihat dari Peraturan Daerah (Perda) yang dihasilkan. Dari 86 Perda yang disahkan oleh DPRD Kota Bogor, 33 buah Perda (38 %) adalah Perda tentang pajak dan retribusi daerah, 18 buah Perda (21 %) adalah Perda tentang APBD, 15 buah Perda (17 %) tentang Pembentukan Dinas dan Organisasi Tata Kerja Pemda, 4 buah Perda (5 %) tentang penataan bangunan. Perda-perda yang mengatur kebutuhan masyarakat, seperti sarana dan prasarana umum sangat kecil jumlahnya. Inisiatif pembuatan Perda pun seratus persen masih berasal dari eksekutif.

Ditinjau dari produk anggaran, DPRD Kota Bogor belum mampu bertindak sebagai penyalur aspirasi rakyat. APBD yang disahkan dalam satu periode 1999-2004, 80 % di antaranya habis

digunakan untuk belanja pegawai. Patut dipertanyakan bagaimana dengan pelaksanaan belanja pembangunan.

Di atas sudah dijelaskan bahwa sebagian besar Perda yang disahkan adalah mengenai pajak dan retribusi daerah, yang tentunya bertujuan untuk meningkatkan Pendapatan Asli daerah (PAD). Memang tidak ada yang salah dengan upaya meningkatkan PAD, tetapi usaha itu hendaknya juga dibarengi dengan kompensasi yang akan diterima oleh masyarakat sebagai pihak penyumbang terbesar dalam APBD.

Dari uraian tersebut di atas menunjukkan bahwa APBD Kota Bogor yang disahkan oleh DPRD Kota Bogor pada periode 1999-2004 masih berorientasi pada kepentingan birokrasi dari pada kepentingan kepentingan publik. Untuk itu, dalam menyusun anggaran orientasi perlu diubah agar anggaran yang disusun benar-benar berorientasi pada kepentingan masyarakat.

Produk DPRD yang lain adalah pengawasan. Dibanding dengan dua produk DPRD yang lain, produk pengawasan menunjukkan perkembangan ke arah positif. Pengawasan yang dilakukan DPRD didukung pula oleh sikap masyarakat yang semakin kritis. Fungsi pengawasan banyak dilakukan dengan memanfaatkan adanya hak yang melekat pada anggota dewan, misalnya hak meminta keterangan pada eksekutif, rapat dengar pendapat yang disertai kunjungan ke lapangan, pembahasan Laporan Pertanggung jawaban Walikota (LPJ Walikota) di tingkat komisi serta pembentukan Panitia Khusus (Pansus). Berikut kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kota Bogor pada periode 1999-2004 :

Tabel 1. Rekapitulasi Kegiatan Pengawasan di DPRD

Bentuk Kegiatan Pengawasan	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Jumlah
Rapat Kerja dengan eksekutif (Komisi)	3	29	22	47	32	4	137
Rapat dengar pendapat/kunjungan kerja (komisi)	23	11	5	32	7	-	78
Pembahasan LPJ di Komisi-Komisi	-	4	5	2	10	-	21
Pembentukan Pansus	2	3	2	3	3	1	14

Sumber: Buku Memori DPRD Kota Bogor Masa Bhakti 1999-2004

Tabel 1 menunjukkan fungsi pengawasan di DPRD Kota Bogor cenderung banyak dilakukan dengan menggunakan hak meminta keterangan kepada eksekutif, yakni sebanyak 137 kali atau rata-rata 27 kali dalam setahun. Peninjauan ke lapangan sebanyak 78 kali atau rata-rata 16 kali per tahun. Sedangkan, pembentukan Panitia Khusus (Pansus) sebanyak 14 kali. Beberapa Pansus yang penting antara lain Pansus Pasar Kebon Kembang, Pansus Inventarisasi Aset Milik Pemkot Bogor, Pansus Pembahas Tarif Air Minum, serta Pansus LPJ Walikota.

Produk-produk DPRD seyogyanya lebih banyak mencerminkan kepentingan masyarakat. Hal tersebut perlu lebih ditingkatkan mengingat fungsi perwakilan politik adalah mewakili rakyat dalam setiap pengambilan keputusan.

KEGIATAN MASA RESES

Berdasarkan data-data yang diperoleh diketahui bahwa dalam melaksanakan perannya sebagai penjaring aspirasi masyarakat, DPRD memiliki kegiatan yang dikenal dengan kegiatan masa reses.

Bila dilihat dari tujuan kegiatan masa reses, seperti dituangkan dalam Peraturan tata Tertib DPRD kota Bogor, maka kegiatan masa reses yang dilaksanakan di DPRD kota Bogor belum

berjalan seperti yang diharapkan. Menurut Peraturan Tata Tertib DPRD kota Bogor, kegiatan masa reses adalah kegiatan dalam rangka mengadakan kunjungan perorangan ke daerah-daerah untuk mencari data dan informasi yang dibutuhkan, serta menyerap aspirasi dan mengumpulkan informasi-informasi aktual dari berbagai sumber tentang berbagai masalah yang mungkin timbul. Tentunya yang dimaksudkan mengunjungi daerah adalah mengunjungi daerah konstituen, bukan daerah lain. Dari hasil mengunjungi daerah konstituen diharapkan akan diperoleh data dan informasi mengenai kebutuhan masyarakat. Pada kenyataannya, anggota DPRD lebih menyukai mengunjungi daerah lain, dengan alasan studi banding. Oleh karena itu, dalam prakteknya tujuan dan sasaran kegiatan masa reses belum sesuai dengan yang diharapkan.

Pada prakteknya, pada periode 1999-2004 masa reses DPRD kota Bogor dilakukan satu kali dalam setahun. Menurut Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Bogor tahun 1999-2004, selama reses, anggota DPRD mempergunakan waktu tersebut untuk melaksanakan pemantauan dan menampung aspirasi dalam bidang pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan. Untuk kegiatan reses, biaya dibebankan kepada Anggaran DPRD.

Secara teoritis, kegiatan reses merupakan wujud dari kewajiban anggota DPRD sebagai wakil rakyat untuk menyerap dan menjaring aspirasi yang berkembang di dalam masyarakat. Berdasarkan aspirasi masyarakat tersebut para wakil rakyat seharusnya membuat peraturan daerahnya. Oleh karena itu, kepentingan masyarakat (*interest*) merupakan dasar pemikiran yang utama dalam membuat kebijakan.

Dalam prakteknya, masa reses belum berjalan sebagaimana yang diharapkan. Kegiatan reses masih melenceng dari tujuannya. Output dari kegiatan masa reses pada periode 1999-2004 belum menunjukkan hasil yang berarti. Sebagai contoh, pada masa reses anggota dewan dibebaskan melakukan kegiatan tanpa koordinasi dengan baik. Tidak ada tuntutan apa pun jika anggota tidak melakukan kegiatan menyerap atau menjaring aspirasi masyarakat. Reses lebih banyak merupakan kegiatan pribadi-pribadi dan bahkan banyak yang menggunakan masa reses untuk berlibur.

Kegiatan menjaring aspirasi di DPRD Kota Bogor belum berjalan sebagaimana yang diharapkan. Peran proaktif anggota dalam menjaring aspirasi belum dilaksanakan. Padahal menurut teori upaya menjaring aspirasi dapat dilakukan dengan berbagai cara, misalnya mengupayakan *public meeting* secara berkala dan melakukan *pooling*.

Kegiatan-kegiatan dalam usaha menjaring aspirasi masyarakat di kota Bogor juga belum dilaksanakan. DPRD belum memiliki program *public meeting* berkala yang disepakati bersama dengan masyarakat, ataupun melakukan *pooling*. Padahal untuk menjaring aspirasi masyarakat, DPRD dapat bekerjasama dengan media massa lokal. Oleh karena itu, kegiatan menjaring aspirasi masyarakat belum dilaksanakan di DPRD kota Bogor.

PERAN DPRD SEBAGAI PENYALUR ASPIRASI MASYARAKAT

Untuk menganalisis peran DPRD sebagai penyalur aspirasi masyarakat dilakukan dengan melihat pola hubungan antara anggota DPRD dengan masyarakat, pola komunikasi antara “wakil” dan “terwakil”, serta produk-produk yang dihasilkan oleh DPRD.

Dalam melakukan analisis pola hubungan anggota DPRD dengan masyarakat, perlu diketahui orientasi wakil terhadap terwakil: apakah “wakil” berorientasi sebagai wali, utusan, *politico* ataukah cenderung bertindak partisan. Orientasi anggota dewan dalam prakteknya cenderung bersifat partisan dan wali daripada sebagai utusan. Hal ini berarti orientasi mereka lebih cenderung untuk kepentingan diri sendiri dan partai yang menggerakkannya. Kasus penyalahgunaan

APBD Kota Bogor sebesar Rp. 6,8 Milyar, oleh DPRD Kota Bogor pada periode 1999-2004, memperkuat pendapat bahwa orientasi wakil tentu bukanlah berorientasi untuk kepentingan masyarakat, namun lebih pada kepentingan pribadi atau partai di mana anggota berasal.

Pola komunikasi antara “wakil rakyat” dengan “terwakil” dapat dilihat dari dua aspek, yaitu kesinambungan komunikasi antara wakil dengan pihak terwakil, dan langsung tidaknya hubungan antara kedua pihak. Komunikasi antara wakil dengan terwakil di DPRD Kota Bogor cenderung dilakukan melalui media partai politik. Komunikasi yang cenderung dilakukan secara bertahap tersebut kurang efektif, karena dengan demikian wakil kurang mengenali konstituen, demikian pula sebaliknya konstituen tidak mengenal wakilnya.

Sebenarnya, komunikasi secara langsung antara wakil dengan konstituen telah dirancang melalui mekanisme kegiatan masa reses. Hanya sayangnya, kegiatan masa reses belum berjalan sebagaimana yang diharapkan. Komunikasi baru berjalan agak *intens* ketika menjelang Pemilu. Saat menjelang Pemilu, para calon wakil rakyat berebut mendapat perhatian rakyat dan sangat rajin turun ke bawah. Namun, ketika mereka sudah duduk sebagai wakil rakyat, seolah-olah mereka sudah tidak membutuhkan lagi suara rakyat.

KESIMPULAN DAN SARAN

Secara umum, analisis perwakilan politik dilakukan dengan melihat kinerja parlemen, yang berupa produk legislasi, komposisi anggaran, dan produk pengawasan. Teori tipe perwakilan, seperti yang dikemukakan oleh Abcarian sulit diaplikasikan untuk menilai orientasi anggota DPRD dalam satu periode jabatan. Teori tipe perwakilan lebih mudah diaplikasikan pada satu kasus. Oleh karena itu, teori tipe perwakilan sulit digunakan untuk menilai orientasi anggota DPRD secara keseluruhan.

Berdasarkan analisa kinerja DPRD Kota Bogor dapat disimpulkan bahwa: pertama, produk-produk DPRD Kota Bogor belum sepenuhnya mencerminkan kepentingan dan masyarakat kota Bogor. Produk legislasi hampir sebagian besar mengatur tentang pajak dan retribusi daerah, pembentukan dinas dan organisasi tata laksana serta APBD beserta perubahannya. Perda-perda yang mengatur tentang pengadaan sarana dan prasarana untuk publik bisa dihitung dengan jari. Dalam menyusun anggaran daerah, DPRD Kota Bogor masih belum menunjukkan keberpihakan kepada masyarakat. Kurang lebih 80% belanja daerah habis digunakan untuk gaji aparatur. Belanja untuk publik patut dipertanyakan. Sedangkan produk DPRD yang menunjukkan perkembangan yang positif adalah pengawasan. Fungsi pengawasan dapat berjalan dengan baik karena turut sertanya masyarakat dalam mengawasi kinerja pemerintah.

Kedua, DPRD Kota Bogor belum mampu melaksanakan peran dalam menjaring aspirasi masyarakat. Peran aktif DPRD dalam mengumpulkan data dan informasi guna pembuatan kebijakan belum dilaksanakan dengan baik. Hak-hak yang melekat dalam upaya menjaring informasi, seperti hak angket belum dimanfaatkan dengan baik. Kegiatan masa reses yang seharusnya merupakan ajang menyerap aspirasi dan mengumpulkan informasi-informasi aktual dari berbagai sumber belum dimanfaatkan dengan baik. Di masa yang akan datang, kegiatan masa reses perlu diorganisir dengan baik, sehingga menghasilkan produk-produk guna menghasilkan keputusan yang sesuai dengan aspirasi rakyat.

Ketiga, DPRD Kota Bogor belum mampu melaksanakan perannya sebagai penyalur aspirasi masyarakat. Sebagai wakil rakyat, anggota DPRD Kota Bogor memainkan multiperan. Pada satu sisi anggota dewan memainkan peran sebagai wakil rakyat, sedangkan pada sisi yang lain ia juga memainkan peran sebagai wakil partai politik, sebagai pengurus asosiasi tertentu, dan pemegang saham bisnis tertentu. Banyaknya peran yang dimainkan ini menyebabkan kepentingan rakyat

sering dinomorduakan. Untuk meningkatkan peran DPRD sebagai penyalur aspirasi masyarakat perlu diupayakan agar anggota DPRD lebih berorientasi pada kepentingan masyarakat. Di masa yang akan datang, wakil rakyat harus lebih mengenal rakyatnya dengan baik, begitu pun rakyat mengetahui wakilnya yang duduk di DPRD. Sistem pemilihan distrik, yang memilih orang bukan gambar partai dapat dijadikan alternatif pemecahan masalah tersebut.

REFERENSI

- Budiardjo, M. (1993). *Dasar-dasar ilmu politik*. Jakarta: PT. Gramedia Jakarta.
- Danasasmita, S. (1983). *Sejarah Bogor*. Bogor: Panitia Penyusun dan Penerbitan Sejarah Bogor bekerjasama dengan Paguyuban Pasundan.
- Eulau, H. & Wahlke, J.C. (1978). *The politics of representation continuities in theory and research*, London: Sage Publications.
- International Republican Intitute (IRI). *Perspective on local government: A handbook for government councillors*: Durban, Institute for Social and Economic Reserch University of Durban-Westville.
- Kompas*, 19 Mei 2004, 12 Juni 2004, 18 September 2004, 26 November 2004, 27 November 2004.
- Marbun, B.N, SH. (2005) *DPRD & otonomi daerah setelah amandemen UUD 1945 & UU Otonomi Daerah 2004*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Neuman, W.L. (2003). *Social research methods qualitative and quantitative approaches*. Boston: Pearson Education.
- Romli, L. (Ed). (2002). *Dinamika lembaga perwakilan lokal. Studi tentang Peranan DPRD dalam memperjuangkan kepentingan publik*. Jakarta: P2P-LIPI.
- Sanit, A. (1985). *Perwakilan politik di Indonesia*. Jakarta: CV Rajawali.
- Sarundajang, S.H. (2000). *Arus balik kekuasaan pusat ke daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Susanto, A.S., Dr. Phil. (1983). *Pengantar sosiologi dan perubahan sosial*. Jakarta: Binacipta.
- Sunarto, K. (2000). *Pengantar sosiologi edisi kedua*. Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Buku Memori DPRD Kota Bogor Masa Bhakti 1999-2004
- Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Perda Nomor 1 tahun 2002 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Bogor Tahun 2002.
- Perda Nomor 1 tahun 2003 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Bogor tahun 2003.
- Radar Bogor*, 31 Maret 2001, 12, 19, 23, 27 April 2001, 14 Oktober 2004, 15 Desember 2004, 13 Mei 2005, 16, 17 Juni 2005