

PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH

Oleh

Lena Satlita

Abstrak

Dewan Perwakilan Rakyat (Daerah) selama ini dianggap belum dapat menampilkan citra yang memuaskan sebagai wakil rakyat. Dalam melaksanakan tugasnya, ada tiga fungsi utama yang diemban badan legislatif ini yaitu fungsi representasi, fungsi legislasi dan fungsi kontrol. Sorotan paling tajam adalah lemahnya lembaga ini dalam melaksanakan fungsi legislasinya (pembuat peraturan).

Banyak faktor yang dapat dikemukakan sehubungan dengan "lemahnya" lembaga legislatif dalam melaksanakan fungsi legislasinya, mulai dari peraturan tata tertib yang tidak mendukung, kurang informasi/data, tidak memiliki tenaga ahli, sarana dan prasarana yang kurang memadai sampai dengan mekanisme rekrutmen anggota dewan.

Bagi lembaga legislatif daerah (DPRD), kendala utama yang dihadapi berpangkal dari UU No.5 tahun 1974 yang tidak memberikan bobot kekuasaan yang memadai kepada DPRD. Kedudukan DPRD yang tidak semata-mata sebagai wakil rakyat tetapi juga sebagai unsur Pemerintah Daerah bersama-sama Kepala Daerah, menyebabkan DPRD harus "membina" posisinya dengan pihak eksekutif. Diberlakukannya peran ganda dalam diri Kepala Daerah yang juga Kepala Wilayah, membuat DPRD kurang leluasa memainkan perannya sebagai legislator dalam merumuskan peraturan daerah. Selain itu, kualitas anggota DPR yang belum memadai, menyulitkannya dalam proses "tawar-menawar" dengan kondisi *bargaining power* yang lebih besar pada pihak eksekutif.

Pendahuluan

Pada dasarnya gagasan pembentukan sistem perwakilan dalam penyelenggaraan negara dilatarbelakangi oleh teori mengenai demokrasi. Teori ini menjelaskan bahwa anggota masyarakat mengambil bagian atau berpartisipasi di dalam proses dan penentuan kebijaksanaan (Arbi Sanit, 1985:303). Dalam perkembangan kehidupan penyelenggaraan dalam proses pembuatan kebijaksanaan tersebut dilakukan melalui sistem perwakilan, yaitu rakyat menunjuk wakil-wakilnya yang menjadi kepercayaan untuk membawakan kemauan rakyat di dalam pemerintahan.

Sebagai lembaga wakil rakyat, DPR (D) mempunyai fungsi atau kewajiban yang harus dilaksanakan dengan baik. Secara umum terdapat tiga fungsi utama yang di emban lembaga legislatif tersebut, yaitu

Fungsi Representasi (fungsi wakil rakyat/ penyalur aspirasi dan kepentingan rakyat), **Fungsi Legislasi** (fungsi pembuat peraturan), dan **Fungsi Kontrol** (fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan yang dilakukan oleh pihak eksekutif). (lihat Alfian, 1990:47).

Akan tetapi sampai dengan dua dasawarsa dalam babak pemerintahan Orde Baru ini, ternyata badan legislatif kita belum dapat menampilkan citra yang memuaskan sebagai lembaga wakil rakyat. Hal tersebut tampak dari banyaknya keluhan dan kritik dari berbagai kalangan baik dari perguruan tinggi, ilmuan politik, masyarakat yang ditujukan kepada lembaga legislatif (MPR/DPR/PRD) yang belum berfungsi sebagaimana yang diharapkan (Andre Bayo Ala 1991:1).

Sorotan paling tajam dari berbagai kalangan adalah lemahnya lembaga legislatif Indonesia dalam melaksanakan fungsi legislasi. Sebagai lembaga legislatif atau pembuat peraturan, hampir semua badan legislatif kita baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah belum pernah "menggolkan" satu peraturanpun (Undang-undang dan Peraturan Daerah) yang rancangannya murni berasal dari pihak Dewan. Selama ini hampir semua Rancangan Undang-Undang (RUU) dan Rancangan Peraturan Daerah (RAPERDA) selalu datang dari pihak eksekutif (Presiden dan Kepala Daerah Tingkat I dan II).

Dalam melaksanakan fungsi legislasi, DPR (D) dilengkapi dengan berbagai hak, yaitu hak anggaran, hak amandemen dan hak inisiatif. Dengan hak-hak tersebut, badan legislatif bisa merubah (menambah atau mengurangi) suatu RUU atau RAPERDA yang diajukan pihak Eksekutif. Selain itu DPR (D) juga dapat membuat RUU atau Raperda yang berasal dari inisiatif Dewan. Sayangnya hak inisiatif yang dimiliki oleh para wakil rakyat ini belum digunakan. Gambaran kondisi tersebut di lihat pada tabel 1 berikut ini.

TABEL 1
RUU YANG DIAJUKAN PEMERINTAH DAN DPR

Tahun Sidang	RUU yang diusulkan oleh		Jumlah
	Pemerintah	Inisiatif DPR	
1972/73- 76/77	43 (100%)	-	43 (100%)
1977/78- 81/82	55 (100%)	-	55 (100%)
1982/83- 86/87	49 (100%)	-	49 (100%)
1987/88- 91/92	56 (100%)	-	56 (100%)

Sumber: diolah dari "Dewan Perwakilan Rakyat" periode 1971-1977, 1977-1992 serta Kompas 31-10-1992

Lemahnya fungsi legislasi ini- yang dapat dilihat diantaranya dari belum digunakannya hak inisiatif dewan, juga dialami oleh legislatif daerah (DPRD), sebagaimana dapat dilihat pada tabel 2 berikut ini.

TABEL 2.
PERDA YANG DIHASILKAN OLEH DPRD TINGKAT I
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Tahun Sidang	Raperda yang diusulkan		Jumlah
	Kepala Daerah	Inisiatif DPRD	
1972/72- 76/77	25 (100%)	-	25 (100%)
1077/78- 81/82	56 (100%)	-	56 (100%)
1982/83- 86/87	53 (100%)	-	53 (100%)
1987/88- 91/92*	59 (100%)	-	59 (100%)

*) Untuk tahun 1991 dan 1992 tidak diperoleh data

Sumber: diolah dari Buku Hasil Kerja DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 1971-1977, 1977-1982, 1982-1987

Fungsi pembuatan Undang-undang atau Peraturan daerah merupakan fungsi utama dan asli dari Dewan Perwakilan Rakyat (daerah) sebagai badan legislatif. Lewat fungsi pembuatan Undang-Undang DPRD menunjukkan warna dan karakter serta kualitasnya, baik secara material dan karakter secara fungsional. Kadar atau mutu undang-undang atau peraturan yang dihasilkan DPRD menjadi ukuran kemampuan DPRD tersebut dalam menjalankan fungsinya serta menjamin eksistensinya. Melalui fungsi ini, DPRD mengaktualisasikan diri sebagai wakil rakyat dengan cara menuangkan kepentingan dan aspirasi anggota masyarakat ke dalam kebijaksanaan formal dalam bentuk undang-undang.

Dengan sedikitnya RUU/Raperda yang diusulkan oleh pihak legislatif, menunjukkan bahwa hanya sedikit aspirasi juga permasalahan masyarakat yang disalurkan dan dicari penyelesaiannya lewat lembaga wakil rakyat ini. Hal ini menimbulkan dugaan bahwa materi yang dituangkan dalam Undang-undang dan Peraturan Daerah akan menjadi berat condong ke arah eksekutif. Sebab bila rancangannya datang dari pihak Pemerintah, maka tentunya ia akan mamilih masalah-masalah yang menurut pendapatnya cukup penting dilihat dari sudut administrasi pemerintah (Herman Martin Roosadijo, 1982:31). Hal ini menyebabkan, dalam praktek tidak jarang di jumpai Undang-undang/peraturan yang dianggap kurang tepat, kurang adil, memihak dan tidak memperhatikan keinginan masyarakat banyak.

Lepas dari penilaian yang beraneka ragam terhadap pelaksanaan fungsi penggunaan hak-hak yang dimiliki DPR (D) yang dianggap belum berfungsi, belum optimal, mengecewakan dan sebagainya, perlu kiranya melihat permasalahan ini secara lebih obyektif dan proporsional. Oleh karena itu, tulisan ini mencoba mengupas kedudukan fungsi berbagai kendala yang dihadapi oleh lembaga legislatif, khususnya dalam pelaksanaan fungsi legislasi pada lembaga legislatif daerah (DPRD).

II. Kedudukan Dan Fungsi DPRD menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

Pemerintah Daerah menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1974 adalah Kepala Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dengan demikian DPRD adalah unsur pemerintahan daerah yang berkedudukan sama tinggi dengan Kepala Daerah. Kepala Daerah memimpin bidang eksekutif dan DPRD bergerak dalam bidang legislatif. Sungguhpun

secara formal kedudukan DPRD dengan kepala Daerah adalah setaraf, namun dalam prakteknya alokasi kekuasaan lebih besar pada Kepala Daerah. hal ini menurut S. Pamudji (1993:117) terjadi karena dalam diri **Kepala Daerah terdapat dua Fungsi**, yaitu sebagai **Kepala Daerah Otonom** yang memimpin dan bertanggung jawab penuh atas jalannya pemerintahan pusat di daerah dan juga sebagai penguasa tunggal di bidang pemerintahan dalam wilayahnya yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan umum.

Sebagai unsur Pemerintahan Daerah, DPRD adalah mitra kerja eksekutif. Dengan kedudukan yang sama tinggi ini, diharapkan akan lebih mudah menjalin kerjasama yang serasi dalam suasana kemitraan. Sayangnya, kasus ketidakserasian hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD ini merupakan hal yang tidak jarang ditemui dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Keluhan-keluhan dari pihak , yang sering terjadi, berkisar pada persoalan seolah-olah pihak DPRD kurang dilibatkan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dan eksekutif kurang terbuka dan kurang memberi keleluasaan pada DPRD untuk menjalankan hak-haknya. Sebaliknya, dari pihak Kepala Daerah sering ada anggapan bahwasannya DPRD ingin mencampuri bidang eksekutif dan mencampuri urusan-urusan yang bukan urusan otonomi daerah. Menurut Rudini (1993:106) memang ada **perbedaan fundamental** antara hubungan Kepala Daerah-DPRD di Daerah dengan hubungan Presiden-DPR di Pusat. Meskipun kedudukan Presiden "neben" dengan DPR (karena sama-sama dalam posisi Lembaga Tinggi Negara), DPR juga berfungsi mengawasi tindakan Presiden. Presiden yang bertanggungjawab pada MPR, harus menerima pengawasan oleh DPR. Hal ini terkait dengan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 yang menetapkan bahwa semua anggota DPR adalah juga anggota MPR. Apabila DPR menilai bahwa Presiden telah sungguh-sungguh melanggar Undang-Undang Dasar, dapat meminta MPR untuk melan gsungkan Sidang istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden itu ditolak.

Ditingkat Daerah, fungsi DPRD mengontrol pelaksanaan pemerintahan oleh Kepala daerah tidak sama sebagaimana DPR mengawasi Presiden, karena Kepala daerah yang juga sebagai Kepala Wilayah secara hierarkhis bertanggungjawab kepada Presiden. Jadi walaupun Kepala daerah diwajibkan setiap tahun memberikan "keterangan yang diberikan itu tidak dapat mengakibatkan diberhentikannya Kepala Daerah oleh DPRD. Namun demikian, "keterangan pertanggungjawaban" itu

beserta pendapat dan tanggapan DPRD terhadap Kepala Daerah, dapat digunakan Presiden untuk menilai tingkat keberhasilan atau kegagalan seorang Kepala Daerah/Wilayah di dalam mengemban tugas dan tanggung jawabnya. Selanjutnya menurut Rudini, kedudukan dan hubungan Kepala Daerah dan DPRD yang sama tinggi memiliki pembagian tugas yang jelas, yaitu Kepala Daerah mempunyai wewenang di bidang eksekutif, sedangkan DPRD mempunyai wewenang di bidang legislatif. dengan adanya pembagian tugas itu, secara tegas pula DPRD tidak wewenang mencampuri kegiatan eksekutif sehari-hari, demikian pula sebaliknya.

Dilain pihak, menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974, selain DPRD berkedudukan sebagai unsur pemerintah daerah juga berfungsi sebagai wakilrakyat. Karena anggota-anggota lembaga ini dipilih rakyat, maka para anggota itu adalah wakil rakyat, dan DPRD adalah sebuah badan perwakilan. Dalam kedudukan sebagai wakil rakyat, anggota DPR diberi hak-hak agar dapat melaksanakan fungsinya sebagaimana diatur dalam pasal 29 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, yaitu: **hak anggaran, hak mengajukan pendapat keterangan, hak mengadakan perubahan, hak mengajukan pernyataan pendapat, hak prakarsa dan hak penyelidikan** (S.Pambudi, 1993:116). Sayangnya menurut Marbun (1994:85) dalam banyak hal di kalangan DPRD itu sendiri terdapat kesimpangsiuran dan ketidakpastian akibat dari kurang jelasnya aturan permainan dan hutan rimbanya pedoman yang berlaku. Hanya segelintir anggota DPR yang tahu persis hak dan kewajibannya dan bagaimana memanfaatkannya dalam praktek demi memenuhi fungsinya sebagai wakil rakyat. Selain itu kecenderungan Kepala Daerah untuk menanggap bahwa usaha-usaha DPRD untuk menjalankan haknya sebagai campur tangn dalam bidang eksekutif, merupakan keserasian hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD.

Kedudukan, fungsi dan hak-hak yang melekat pada DPRD secara formal setelah menempatkan DPRD sebagai instansi penting dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintah daerah dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintah daerah. Sebagai badan perwakilan, DPRD berkewajiban menampung aspirasi rakyat dan memajukan kesejahteraan rakyat. Untuk dapat mengartikulasikan kepentingan masyarakat dalam berbagai kebijaksanaan pemerintah daerah, memang menuntut kemampuan DPRD untuk menyelaraskan kepentingan masyarakat dengan kepentingan eksekutif. Selama ini, sekalipun berfungsi sebagai mitra, DPRD dalam membuat keputusan masih banyak dipengaruhi oleh Kepala

Daerah. Dalam proses memang sering terjadi tawar-menawar, tapi *bargaining power* yang dimiliki eksekutif lebih besar ketimbang legislatif. Padahal kemampuan memelihara keseimbangan haruslah ditopang oleh **kedudukan yang sederajat, hubungan yang harmonis, pengetahuan yang memadai dan penguasaan informasi yang cukup.** hanya dalam posisi seperti ini DPRD dapat melakukan tawar-menawar dengan eksekutif. Kemampuan semacam ini nampaknya masih kurang dimiliki kebanyakan anggota DPRD.

III. Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Serta Berbagai Kendala Yang Dihadapi

Pasal 30 dan 38 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 mengatur kewenangannya DPRD dalam menjalankan fungsi perundang-undangan, yaitu: bersama-sama kepala Daerah menyusun menetapkan Peraturan Daerah untuk kepentingan daerah dalam batas-batas wewenang yang diserahkan kepada daerah. Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dapat diajukan oleh Kepala Daerah atau DPRD. Dalam pasal 29 Undang-undang No.5 Tahun 1974 dan setiap peraturan Tata Tertib DPRD telah diatur tentang hak prakarsa/inisiatif DPRD, yang di dalamnya termasuk pengajuan rancangan daerah atau peraturan lainnya oleh anggota DPR. Idealnya, DPRD merupakan peraturan daerah. Memang kalau kita kaji secara mandalam, pada prakteknya DPRD tidak lagi mempunyai monopoli dalam pembuatan sesuatu peraturan daerah. Dari praktek kelihatan jelas hampir semua peraturan daerah, konsep dasarnya berasal dan ditentukan dari pihak eksekutif. Inisiatif DPRD masih terhitung langka, demikian pula penggunaan hak usul mengandalkan perubahan atas Peraturan Daerah umumnya masih datang dari pihak eksekutif. **Benarkah peran DPRD tak lebih dan hanya memberikan persetujuan akhir?** Banyak faktor yang dapat dikemukakan sehubungan dengan "lemahnya" DPRD dalam melaksanakan fungsi-fungsinya, baik hambatan yang datang dari dalam (internal) maupun yang datang dari luar (eksternal). Mulai dari kualitas anggota dewan, kurang informasi, kurang data, tidak memiliki tenaga ahli, peraturan tata tertib yang tidak mendukung, sarana dan prasarana yang kurang memadai, mekanisme rekrutmen anggota dewan sampai iklim politik yang berlaku (dominannya pihak eksekutif dalam sisten politik Indonesia). Makalah ini hanya akan mengemukakan dua faktor utama yang melemahkan kedudukan lembaga legislatif di daerah (DPRD) sehingga lembaga legislatif ini tidak

sepenuhnya dapat menjalankan fungsinya terutama dalam melaksanakan fungsi legislasi, yaitu:

1. DPRD tidak dibekali kewenangan politik yang memadai

Masalah pelaksanaan fungsi-fungsi DPRD tersebut, salah satu faktor yang mempengaruhi adalah apakah DPRD diberi kekuasaan yang memadai oleh UU No.5 tahun 1974. Dengan diberlakukannya peran ganda dalam diri Gubernur Kepala Daerah yang dalam prakteknya lebih menonjolkan perannya sebagai kepala wilayah, membuat DPRD kurang memiliki kesempatan untuk memainkan perannya sebagai legislator dalam merumuskan peraturan daerah. DPRD tidak dapat bebas dan leluasa menyalurkan dan memperjuangkan aspirasi masyarakat, karena DPRD harus membina posisinya dengan pihak eksekutif, menghindari terjadinya benturan atau hubungan yang riskan dengan pihak eksekutif. **Padahal dalam proses mengolah tuntutan-tuntutan dan dukungan-dukungan masyarakat, serta dalam proses merumuskan dan menyalurkan masalah-masalah yang secara langsung berhubungan dengan kepentingan masyarakat di daerah ke dalam kebijaksanaan itulah kualitas DPRD sebagai wakil rakyat diukur.** Dengan bobot kekuasaan Kepala Daerah yang lebih dominan, maka kedudukan sebagai mitra yang sederajat itu sulit diwujudkan. Dalam kondisi seperti ini, hanya "kemauan baik" Kepala Daerah saja yang dapat mendudukan DPRD sebagai mitra. Pada segi lain, kecilnya bobot dewan dalam fungsi peraturan ini antara lain terlihat dari pengesahan pemerintah pusat terhadap peraturan daerah yang sudah disepakati DPRD. Adanya pengesahan peraturan daerah oleh pemerintah pusat membuat anggota dewan canggung untuk menerima dan menolak suatu rencana peraturan daerah, dan mekanisme ini juga memberikan kesan bahwa anggota dewan bekerja secara tidak tuntas (Arbi Sanit, 1980:20).

Selain itu menurut S. Pamudji (1993:121) sekalipun proses pengambilan keputusan tentang Peraturan Daerah tidak mengalami hambatan yang mendasar karena ternyata semua Raperda yang diajukan selalu disetujui DPRD, hal ini bukan tidak melalui perdebatan-perdebatan. Namun jika materi tidak disepakati, maka Kepala Daerah masih dapat melakukan upaya dalam bentuk pertemuan setengah kamar menggolkan suatu Raperda. Jadi persoalan pokok dalam hal ini, adalah **seberapa besar kontribusi yang diberikan kepada DPRD dalam menyempurnakan materi suatu Raperda.**

2. Kualitas Anggota DPRD

Dengan kondisi *bargaining power* yang lebih besar pada pihak eksekutif, diperlukan anggota dewan yang berkualitas yang tahu persis hak dan kewajibannya dan bagaimana memanfaatkannya dalam praktek demi memenuhi fungsinya sebagai wakil rakyat. Menurut Saiful Sulun (1993:11), di dalam hal kualitas anggota dewan, hendaknya jangan diartikan semata-mata dari tingkat kemampuan intelektual saja yang diukur dari tingkat pendidikan formal. Kualitas anggota dewan terutama harus diukur dari segi kemampuannya untuk mengerti rakyat, mengerti aspirasi dan mengerti kepentingan yang dihadapinya. Tingkat pemahaman terhadap masyarakat ini harus memperjuangkannya secara proporsional kepada pihak eksekutif didalam proses tawar-menawar untuk menggolkan ke dalam berbagai peraturan yang akan diputuskan.

Kritikan terhadap kulaitas anggota dewan seperti terbatasnya pengetahuan anggota dewan tentang proses politik, kurang pengalaman, kurang akrab dengan masyarakat yang memilihnya, dan sebagainya, tidak lepas dari sistem pemilihan dan prosedur untuk menjadi anggota dewan. Sistem pemilihan perwakilan berimbang dan sistem daftar yang dilaksanakan selama ini, selain memiliki kelebihan-kelebihan juga memiliki kekurangan-kekurangan. Sistem ini tidak menyeleksi calon secara langsung, tetapi hanya berlangsung pada tingkat organisasi peserta pemilihan umum. Ikatan anggota DPRD dengan partainya yang sangat kuat, telah melemahkan hubungan mereka dengan masyarakat pemilih. Dorongan bagi seorang calon untuk lebih dekat dengan rakyat terasa lemah, sebagai akibat dari sistem pencalonan yang tidak melibatkan partisipasi rakyat yang akan diwakili. Sistem perwakilan pada tingkat daerah juga tidak secara jelas menetapkan "wilayah" mana yang diwakili oleh seorang anggota DPRD (S.Pamudji, 1993:126). Oleh karena itu tidak mengherankan bila banyak anggota dewan yang tidak dikenal. Dengan sisten rekrutmen yang demikian, tidak sulit dipahami apabila anggota dewan dianggap kurang peka, kurang mewakili, kurang memperjuangkan aspirasi masyarakat pemilih. Selain itu kualitas anggota dewan secara individu yang berhubungan dengan kemampuan, pengetahuan dan pengalaman yang masih kurang memadai dan merata juga menyebabkan sulitnya mereka dalam melakukan tawar-menawar" dengan pihak eksekutif.

IV. Penutup

Menyoroti kurang berfungsinya DPRD tidak dapat lepas dari perubahan dan pergeseran garis politik dan perundang-undangan mengenai pemerintah daerah yang juga mengatur tentang DPRD. Rumusan "Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah", merupakan suatu rumusan yang dalam beberapa hal membingungkan. Tidak jarang anggota DPRD dan kalangan eksekutif daerah tidak tahu secara tetap dan terperinci makna dari rumusan tersebut. Ketidaktahuan orang awam tentang ruang lingkup, hak, tugas dan kewajiban legislatif daerah telah serung menimbulkan salah paham dan melahirkan anggapan-anggapan negatif. Dalam prakteknya, melaksanakan tugas dan fungsi legislatif di daerah disamping ada persamaan juga adanya perbedaan yang mendasar bila dibandingkan dengan parlemen di tingkat nasional. Perbedaan tersebut bukan saja dalam fungsi utamanya tetapi juga dalam aturan permainan dan pertanggungjawabannya.

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan di atas, dapat diketahui bahwa ketidakberfungsian atau kelemahan utama DPRD dalam menjalankan fungsi legislasinya sebagian bersumber dari UU No. 5 Tahun 1974 yang tidak memberikan bobot kekuasaan yang memadai pada DPRD untuk dapat melaksanakan fungsi-fungsinya. Dengan daerah bukanlah semata-mata karena tidak adanya keahlian, dana dan sumber informasi, tetapi karena bobot kekuasaan DPRD mempunyai peran yang signifikan (Syarif Makhya, 1993:180). Selain itu memang ada kelemahan-kelemahan yang melekat pada keberadaan DPRD yang antara lain bersumber dari kekurangmampuan anggota-anggota dalam menjalankan fungsi perwakilan secara penuh. Belum memadainya kualitas anggota dewan yang dikarenakan kurangnya kemampuan, keterampilan, pengetahuan dan pengalaman, mengakibatkan masih "lemahnya": DPRD untuk bersikap sebagai "partner" Kepala Daerah. Padahal seperti sudah dikemukakan di depan hanya dalam posisi kedudukan yang sederajat, pengetahuan yang memadai, DPRD dapat melakukan "tawar-menawar" dengan eksekutif.

Pada akhirnya, upaya menyelaraskan fungsi DPRD sebagai unsur Pemerintah Daerah, Pengawas Kepala Daerah dan Administrasi Pemerintahan Daerah serta sebagai wakil rakyat, bukanlah sesuatu yang mudah. Kenyataan bahwa hingga dewasa ini DPRD masih terbatas kemampuannya, bukan saja dalam mengembangkan diri sebagai lembaga politik daerah yang bermakna, yang mampu menjamin terselenggaranya

pemerintahan dan pembangunan yang memberi manfaat di daerah, tetapi juga masih terbatas di dalam melaksanakan hak-hak para anggotanya. Keadaan ini mengharuskan adanya langkah-langkah yang konkrit untuk lebih mengembangkan fungsi-fungsi DPRD, menata institusi-institusi yang ada dalam DPRD, memantapkan sistem pemerintahan daerah dan meningkatkan kualitas anggota DPRD dengan menata kembali sistem pemilihan, dalam mana proses rekrutmen untuk menjadi anggota DPRD itu berlangsung. Dengan demikian harapan-harapan yang terkandung dalam diri masyarakat kepada DPRD sebagai institusi demokrasi, dapat lebih terwujud nyata.

Daftar Pustaka

- Alfian, *Masalah Pelaksanaan Fungsi DPR yang dikehendaki oleh UUD 1945*", Jurnal Ilmu Politik, No. 7 tahun Jakarta: AIPI-LIPI dan PT Gramedia.
- Andre Bayo Ala, *"Menuju Suatu Badan Legislatif Independen"*, Makalah, Depok, 1991.
- Arbi Sanit, *"Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Indonesia"*, Jurnal Penelitian Sosial, No. 8 tahun 1980.
- , Perwakilan Politik di Indonesia, Jakarta: Rajawali, 1985.
- , *"Pembuatan Keputusan Politik Musyawarah dan Mufakat di DPR RI"*, No. 4 tahun XXI, 1992.
- Ateng Syafrudin, Hubungan Kepala Daerah dengan DPRD Bandung: Tarsito, 1982.
- B.N. Marbun, DPRD, Pertumbuhan, Masalah dan Masa depannya. Jakarta : Penerbit Erlangga, 1994.
- Herman Martin Roosadijo, Ekologi Pemerintahan di Indonesia, Bandung: Penerbit Alumni, 1982.
- Rudini, *Kedudukan dan Fungsi DPRD dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia*", Fungsi Legislatif Dalam sistem Politik Indonesia., dalam Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong (ed.), Fungsi

Legislatif Dalam Politik Indonesia, Jakarta PT. Raja Grafindo Persada, 1993.

Saiful Sulun, "*DPR dan Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*", dalam Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong (ed.), Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 1993.

S. Pamudji, "*Peningkatan Kedudukan dan Fungsi DPRD Dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia*" dalam Miriam Budiardjo dan Ibrahim (ed.), Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1993.

Syarif Makhya, "*Implikasi Pelaksanaan Struktur Pemerintahan Daerah Menurut U.U. No. 5 Tahun 1974 Terhadap Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*", dalam Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong (ed.), Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1993.