

POSITION PAPER

MENATA ULANG UPAYA PENINGKATAN KAPASITAS ANGGOTA DPRD

1. Latar Belakang

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga yang sangat strategis di daerah, bukan hanya karena DPRD – bersama eksekutif – merupakan pilar penting penyelenggaraan pemerintahan daerah, tetapi juga berperan sebagai *check and balance* terhadap pihak eksekutif. Strategisnya lembaga tersebut, menuntut kapasitas kelembagaan yang setara dan kemampuan sumberdaya manusia (anggota DPRD) yang memadai. Tanpa itu, sulit bagi DPRD, baik secara kelembagaan maupun secara personil, untuk melaksanakan fungsinya secara optimal, baik fungsi legislasi, anggaran, maupun pengawasan.

Fakta-fakta lapangan menunjukkan bahwa kapasitas kelembagaan dan kemampuan anggota DPRD untuk melaksanakan fungsinya, belum berada pada level yang diharapkan. Hasil kajian Baseline Survey Mengenai Kapasitas Anggota DPRD yang dilakukan di sembilan kabupaten/kota pada empat provinsi di Kawasan Timur Indonesia misalnya, menampilkan fakta menarik bahwa secara umum hampir seluruh anggota DPRD yang baru terpilih, belum memahami dengan baik kewenangan yang dimilikinya dan fungsi yang harus diembannya. Bahkan bagi anggota DPRD yang kembali terpilih sekalipun (*incumbent*), belum memiliki persepsi dan pemahaman yang seragam diantara mereka mengenai ruang lingkup dan batasan operasional atas fungsi tersebut.

Meski berbagai upaya telah dilakukan untuk memperkuat kelembagaan DPRD dan meningkatkan kemampuan anggota DPRD, namun upaya tersebut belum bisa sepenuhnya dianggap berhasil. Dari hasil penelusuran berbagai dokumen, sedikitnya ada empat upaya yang telah dilakukan selama ini oleh empat aktor berbeda, yaitu: (1) pembekalan bagi anggota DPRD terpilih oleh masing-masing partai politik; (2) orientasi mengenai pelaksanaan fungsi DPRD oleh Kementerian Dalam Negeri; (3) *inhouse-training* yang dilakukan secara internal oleh DPRD; dan (4) pendampingan, pelatihan, bimbingan teknis, dan mentoring yang diberikan oleh perguruan tinggi, LSM, dan lembaga pelatihan.



Mengingat strategisnya keberadaan DPRD, maka upaya-upaya untuk memperkuat kelembagaan DPRD dan meningkatkan kemampuan anggota DPRD harus terus dilakukan secara berkelanjutan, dengan cakupan substansi yang lebih komprehensif, dengan mendorong partisipasi anggota dewan yang lebih luas, dengan desain kegiatan yang lebih sesuai, dan dengan pilihan-pilihan metode pembelajaran yang lebih tepat.

2. Upaya Peningkatan Kapasitas Anggota DPRD

Di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3) dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan secara eksplisit bahwa DPRD memiliki tiga fungsi, yaitu: (1) pembentukan Peraturan Daerah (populer dengan istilah legislasi); (2) anggaran; dan (3) pengawasan. Dalam melaksanakan fungsi tersebut, DPRD dilengkapi dengan tugas, wewenang, kewajiban dan hak.

Namun pelaksanaan fungsi DPRD seringkali tidak mudah dilakukan karena menyangkut proses politik yang rumit dan kompleks. Para anggota DPRD harus mampu menyeimbangkan berbagai kepentingan, misalnya antara kepentingan partai politik yang mencalonkan dirinya dengan kelompok-kelompok masyarakat yang telah memberikan dukungan kepadanya selama proses pemilihan. Pada saat yang sama, posisinya - dengan segala macam kepentingan didalamnya - sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, juga harus tetap dipertimbangkan. Proses politik pada saat Pemilu Legislatif yang *high-cost* juga menjadi faktor yang membentuk perilaku anggota DPRD dalam melaksanakan fungsinya. Situasi ini telah berpengaruh signifikan terhadap pelaksanaan fungsi DPRD.

Dari hasil survey, secara umum, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan fungsi legislasi belum berada pada level yang diharapkan. Kondisi ini sedikitnya dapat diamati pada tiga hal, yaitu: (1) target Program Peraturan Daerah (Properda) yang telah ditetapkan oleh DPRD, tidak bisa dicapai; (2) Peraturan Daerah yang telah dihasilkan, hanya sebagian kecil yang merupakan inisiatif dari DPRD; dan (3) pada sejumlah kasus, beberapa Rancangan Peraturan Daerah yang telah dihasilkan oleh DPRD tidak disetujui atau bahkan dibatalkan oleh Departemen Dalam Negeri karena substansinya bertentangan atau tidak sesuai dengan arahan peraturan perundangan di atasnya. Kasus Ranperda tentang Pajak Daerah di Kabupaten Tana Toraja dapat disebut sebagai salah satu contoh.

Kelemahan lainnya juga tampak pada proses penyusunan Peraturan Daerah (Perda). Hampir tidak ada proses yang berlangsung secara kritis dan dialektis tentang bagaimana Perda tersebut nantinya akan dilaksanakan oleh semua pelaku yang terkait, sejauh mana perkiraan efektivitasnya, termasuk penegakan hukumnya, dsb. Akibatnya, sejumlah Perda tak lebih dari sekedar dokumen. Di Kota Mataram misalnya, Perda tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindak Kekerasan tidak tersosialisasi dan terimplementasi dengan baik. Evaluasi menyeluruh atas efektifitas Perda tersebut juga belum pernah dilakukan. Nasib serupa juga dialami oleh Perda tentang Perdagangan Perempuan di Kota Parepare, yang hingga saat ini – setelah berjalan hampir lima tahun – belum bisa disimpulkan efektifitasnya dalam menekan atau mengurangi perdagangan



perempuan. Bagaimana Perda tersebut bekerja untuk memberantas praktek-praktek perdagangan perempuan, juga tidak tersedia informasi yang memadai.

Berbeda dengan pelaksanaan fungsi legislasi, pelaksanaan fungsi anggaran justru relatif lebih intensif. Tampaknya para anggota DPRD sangat *concern* terhadap fungsi ini, yang diindikasikan sedikitnya oleh tiga hal, yaitu: (1) pembahasan anggaran selalu dihadiri oleh seluruh anggota dewan; (2) pembahasan anggaran berlangsung sangat dinamis dan bahkan kerap kali menimbulkan perdebatan yang intens; dan (3) relasi paling alot antara eksekutif dengan legislatif terjadi pada soal anggaran, bahkan seringkali terjadi *dead-lock*, yang berakibat pada terlambatnya pengesahan anggaran.

Meski demikian, pelaksanaan fungsi anggaran belum menyentuh dimensi-dimensi yang bersifat substansial dan strategik, misalnya sejauh mana anggaran direlasikan dengan upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat, penciptaan pemerataan ekonomi dan keadilan sosial, perbaikan kualitas pelayanan publik, atau pengembangan daya saing daerah. Dalam prakteknya, pembahasan anggaran lebih banyak bekutat pada aspek teknis anggaran atau sekedar menilai besar-kecilnya anggaran per program/kegiatan.

Menjadi jelas kemudian, mengapa di daerah-daerah dengan kinerja sosial-ekonomi yang rendah (misalnya, tingkat kemiskinan tinggi, kualitas sumberdaya manusia rendah, dsb.) justru tidak ditemukan adanya peraturan perundangan ataupun desain perencanaan/penganggaran yang berkaitan dengan hal tersebut, baik yang diinisiasi oleh eksekutif maupun legislatif. Masalah-masalah semacam itu juga belum ditempatkan sebagai agenda dan prioritas utama para pengambil kebijakan di kedua institusi. Akibatnya, kinerja sosial-ekonomi, termasuk pengurangan angka kemiskinan dan peningkatan indeks pembangunan manusia, tidak berjalan secara paralel dengan peningkatan besaran anggaran.

Terkait dengan fungsi pengawasan, dari ketiga fungsi DPRD, tampaknya fungsi pengawasan yang tidak begitu *clear*. Indikasinya tampak pada ketidakjelasan batasan dan ruang lingkup pengawasan dan adanya potensi tumpang tindih pelaksanaan pengawasan dengan lembaga pengawasan lainnya, seperti BPK, BPKP, Inspektorat, dsb. Selain itu, sistem, prosedur, dan aturan main untuk pelaksanaan fungsi pengawasan juga belum terinci seperti halnya fungsi legislasi dan fungsi anggaran. Akibatnya, pelaksanaan fungsi pengawasan belum berjalan sebagaimana mestinya.

Kondisi ini menjadi semakin pelik karena di internal DPRD sendiri belum terbangun sebuah proses dan mekanisme pengawasan. Pada saat yang sama, penguasaan atas fungsi pengawasan oleh anggota DPRD masih relatif rendah (terutama mereka yang baru terpilih sebagai anggota dewan). Belum lagi dukungan infrastruktur terhadap anggota dewan dalam melaksanakan fungsi pengawasan juga masih relatif terbatas.

Padahal pengawasan merupakan salah satu pilar terpenting dalam proses politik demokratis. Fungsi pengawasan diperlukan untuk menjamin terwujud dan efektifnya akuntabilitas publik dari berbagai lembaga pemerintahan. Dalam demokrasi, berbagai lembaga melaksanakan fungsi pengawasan, salah satunya adalah DPRD. Fungsi pengawasan yang dilaksanakan oleh lembaga ini sesungguhnya cukup unik, karena



orientasinya pada terpenuhinya proses dan kebijakan politik. Namun dalam prakteknya, DPRD seringkali memasuki wilayah atau terjebak pada pengawasan aspek teknis proyek-proyek pembangunan.

Dari hasil survey lapangan, diperoleh informasi bahwa tidak optimalnya pelaksanaan fungsi DPRD dikarenakan oleh beberapa faktor yang saling kait-mengkait satu sama lain. Faktor-faktor dimaksud, antara lain:

Pertama, latar belakang anggota dewan yang tidak sepenuhnya bersesuaian dengan tugas-tugas dewan. Sebagian anggota perlemen terpilih ternyata tidak memiliki latar belakang politik yang kuat dan pengalaman politik yang panjang. Bahkan, sebagaimana diakui oleh mereka, bahwa keterlibatan mereka dalam proses-proses politik terjadi pada saat terpilih jadi anggota dewan, dan seringkali dianggap sebagai sesuatu yang sangat berbeda dengan dunia yang mereka geluti sebelumnya. Salah seorang anggota DPRD Kota Pare-pare, Apriyani Djamiluddin, (perempuan, 40 tahun, tamatan SMA, pengusaha, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan) mengakui bahwa masuknya ia kedalam daftar calon legislatif lebih dikarenakan untuk memenuhi quota 30 persen perempuan. Itu sebabnya mengapa posisinya di daftar caleg berada di urutan bawah, tetapi kemudian ia terpilih menjadi anggota DPRD untuk periode 2014-2019.

Kedua, payung hukum yang tidak sepenuhnya *clear* tentang fungsi DPRD. Fungsi DPRD seringkali bersifat multi-tafsir karena ketidakjelasan batasan, ruang lingkup, dan cakupan atas fungsi tersebut. Anggota DPRD kerap kali memiliki intepretasi yang beragam atas pelaksanaan fungsi DPRD. Jika pertanyaan-pertanyaan berikut diajukan kepada para anggota DPRD, maka kita akan memperoleh jawaban yang sangat bervariasi. Misalnya, apakah pembahasan anggaran oleh DPRD harus sampai pada level kegiatan (populer dengan istilah satuan tiga)? Tidakkah sebaiknya pembahasan anggaran oleh DPRD berhenti pada level kebijakan anggaran? Apakah DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasan memungkinkan untuk sampai pada pengawasan teknis proyek? Apakah inspeksi mendadak yang dilakukan oleh anggota DPRD ke tempat-tempat hiburan malam misalnya, termasuk dalam ranah pengawasan DPRD?

Ketiga, kondisi parlemen yang tidak kondusif karena terbatasnya dukungan suprastruktur dan infrastruktur. Para anggota DPRD kurang memperoleh perangkat pendukung yang diperlukan untuk melaksanakan fungsinya. Mengingat besar dan luasnya cakupan pekerjaan anggota DPRD, tampaknya menuntut dukungan personal yang memadai, seperti tenaga ahli, dan dukungan sarana dan prasarana yang cukup, seperti perpustakaan, jaringan internet, dsb. Namun dukungan tersebut tidak sepenuhnya dapat diberikan atau tersedia di internal DPRD.

Keempat, ketidakjelasan agenda politik kebijakan yang ingin diusung dan diperjuangkan oleh anggota DPRD. Sebagian besar anggota DPRD tidak memiliki gambaran yang jelas mengenai isu dan masalah apa yang akan menjadi prioritas mereka untuk diperjuangkan ketika mereka pertama kali bekerja sebagai anggota DPRD. Keterpilihan mereka sebagai anggota DPRD - disadari sepenuhnya oleh mereka sendiri - bukan karena kejelasan tawaran kepada konstituen mengenai agenda politik yang akan diperjuangkan, akan tetapi lebih disebabkan oleh faktor-faktor yang kurang substansial, seperti hubungan



kekerabatan, posisi sosial dalam masyarakat, partisipasi sosial, bantuan sosial, dsb. Pernyataan salah seorang anggota DPRD Kabupaten Bone, A. Adriana, (perempuan, 38 tahun, pendidikan SMA, politisi/pengurus partai, Partai Amanat Nasional) menarik untuk dikritisi, bahwa untuk menjadi anggota DPRD tidak perlu menyampaikan janji-janji politik atau melibatkan diri dalam debat-debat publik, tetapi cukup bersosialisasi, bersilaturahmi dengan warga, aktif dalam kegiatan sosial, dan menyediakan berbagai bantuan sosial untuk masyarakat.

Kelima, partisipasi yang rendah dari anggota dewan untuk terlibat dalam kegiatan-kegiatan pengembangan kapasitas. Mereka menyadari betul bahwa mereka sangat membutuhkan peningkatan kapasitas, misalnya terkait dengan pelatihan *public speaking*. Pelatihan *public speaking* dianggap sangat penting dalam menunjang pelaksanaan tugas-tugas dewan. Salah satu ungkapan dari anggota DPRD di Kota Mataram, Hj Bq.Mirdiati (perempuan, 53 tahun, sarjana (S1), Ibu rumah tangga, Partai Gerakan Indonesia Raya) bahwa pelatihan *public speaking* sangat dibutuhkan karena kami merasa tidak percaya diri untuk mengungkapkan pendapat, terutama pada forum formal di DPRD seperti rapat paripurna, rapat komisi, dsb. Meski demikian, kesadaran mengenai pentingnya peningkatan kapasitas tersebut seringkali tidak dibarengi dengan antusiasme yang setara. Akibatnya, ketika pelatihan *public speaking* diberikan, sebagian dari mereka tidak mengikutinya dengan alasan-alasan yang tidak jelas.

Dengan fakta-fakta di atas, menjadi sangat jelas bahwa keberhasilan anggota dewan dalam melaksanakan fungsinya ditentukan oleh banyak faktor. Tidak semua faktor dan masalah tersebut mudah diintervensi dan ditangani secara cepat dalam jangka pendek. Meningkatkan kemampuan para anggota dewan melalui serangkaian upaya terstruktur (*workshop*, bimtek, diklat, mentoring, dsb.), dianggap sebagai salah satu cara mudah dari sisi penanganan dan secara kebijakan relatif lebih mudah diimplementasikan. Cara ini juga dianggap sebagai sesuatu yang paling realistis, mengingat masa kerja anggota DPRD yang relatif cukup singkat, yaitu hanya lima tahun (meskipun tetap ada peluang untuk terpilih kembali pada periode berikutnya).

Namun harus diakui bahwa keseluruhan upaya tersebut belum berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Boleh jadi, hal ini terkait dengan desain kegiatan dan metode pembelajaran yang telah diterapkan selama ini. Jika mengacu pada Surat Edaran Kementerian Dalam Negeri Nomor 160/3559/SJ, Tertanggal 9 Juli 2013 tentang Petunjuk Teknis Orientasi dan Pendalaman Tugas Anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, disebutkan bahwa bentuk kegiatan untuk peningkatan kemampuan anggota DPRD, secara garis besar, dibagi atas dua, yaitu orientasi dan pendalaman tugas. Pendalaman tugas terdiri atas kegiatan diklat, bimtek, *workshop* (lokakarya), seminar, sosialisasi, dan semiloka.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 34 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2011 tentang Pedoman Orientasi dan Pendalaman Tugas Anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota menyebutkan bahwa pihak-pihak yang dapat menyelenggarakan pendalaman tugas bagi anggota DPRD provinsi dan kabupaten/kota adalah Badan Diklat Kementerian Dalam Negeri, pemerintahan provinsi, sekretariat dewan, partai politik atau perguruan tinggi.



Agar upaya-upaya semacam itu dapat mencapai hasil seperti yang diharapkan, maka semua upaya yang telah dipraktekkan selama ini, perlu ditinjau kembali, di desain ulang, dan terus dievaluasi efektifitasnya. Ini penting, untuk memastikan bahwa upaya-upaya untuk meningkatkan kapasitas anggota dewan benar-benar berkorelasi positif dan berdampak signifikan terhadap efektifitas pelaksanaan fungsi DPRD.

Jika ditelusuri lebih jauh, beberapa kelemahan yang tampak dari kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan selama ini, antara lain, ukuran kelas (*size class*) yang terlalu besar, proses pembelajaran yang berlangsung agak monoton dan cenderung satu arah, metode pembelajaran yang tidak diarahkan untuk mengeksplor potensi terbaik para peserta, dan materi-materi pembelajaran yang tidak mengkombinasikan antara aspek konseptual-substansial dan aspek teknis-praktikal.

3. Rekomendasi

Untuk meningkatkan kapasitas dan kemampuan anggota DPRD melalui orientasi, bimtek, diklat, *workshop*, mentoring, dsb., sedikitnya ada empat hal yang harus dilakukan segera, yaitu:

Pertama, mendesain materi dan kurikulum yang lebih sesuai dengan kebutuhan anggota dewan. Materi-materi pembelajaran harus benar-benar sesuai dengan tugas, fungsi, dan kebutuhan para anggota DPRD. Materi-materi dimaksud harus tetap mengkombinasikan antara dimensi teoritis-konseptual dengan dimensi empiris-faktual. Materi-materi yang diberikan, pada akhirnya, harus mampu menuntun para anggota DPRD untuk mengoperasionalkan pelaksanaan fungsi mereka, misalnya menyusun pokok-pokok pikiran, merancang Perda, mengkritisi RAPBD, menyusun tanggapan atas LKPJ, dsb. Pada tahap awal, perlu dilakukan semacam *need assessment* untuk menangkap kebutuhan spesifik para anggota dewan.

Kedua, memperbaiki desain kegiatan. Desain kelas harus dirancang sedemikian rupa agar setiap peserta dapat berinteraksi secara intens. Ukuran kelas (*class size*) menjadi salah satu faktor penting yang harus dipertimbangkan untuk menjaga dinamika kelas. Idealnya, jumlah peserta untuk setiap kelas pembelajaran, terutama kegiatan diklat, bimtek, dan *workshop*, sebaiknya berada dikisaran 20-30 orang dengan tetap mempertimbangkan variasi daerah, partai politik/fraksi, komisi, gender, disiplin ilmu, tingkat pendidikan, dsb. Untuk kegiatan orientasi, seminar dan sosialisasi, *class size* bisa lebih besar dengan jumlah peserta maksimum 50 orang. Pembatasan *class size* diperlukan untuk memastikan bahwa setiap kegiatan harus mampu mengeksplor potensi terbaik dari setiap peserta (anggota DPRD).

Selain itu, kegiatan-kegiatan dalam bentuk mentoring juga perlu terus diperkenalkan dan diintensifkan pelaksanaannya guna membantu para anggota DPRD dalam mengoptimalkan pelaksanaan fungsinya. Kegiatan mentoring yang sangat menekankan pada "sentuhan langsung kepada para anggota dewan secara individual" akan sangat membantu pelaksanaan fungsi anggota DPRD.



Rincian kegiatan terkait dengan upaya peningkatan kapasitas anggota DPRD dapat dilihat pada tabel berikut:

No.	Bentuk Kegiatan	Durasi	Jumlah Peserta	Frekuensi
1.	Orientasi	4 hari (30 jam pelajaran)	30 s.d. 50 Orang	1 x dalam 5 tahun
2.	Diklat	4 hari (30 jam pelajaran)	20 s.d. 30 Orang	2 x setahun
3.	Bimtek	3 hari (20 s.d. 30 jam pelajaran)	20 s.d. 30 Orang	Sesuai kebutuhan
4.	Workshop	2 hari (< 20 jam pelajaran)	20 s.d. 30 Orang	2 x setahun
5.	Seminar/Sosialisasi	2 hari (< 20 jam pelajaran)	30 s.d. 50 Orang	2 x setahun
6.	Mentoring	3 hari (< 30 jam pelajaran)	5 s.d. 10 Orang	Sesuai kebutuhan

Ketiga, memperbaiki metode pembelajaran. Untuk setiap pelaksanaan kegiatan yang terkait dengan peningkatan kapasitas anggota DPRD, penerapan metode pembelajaran yang tepat menjadi salah titik paling krusial. Secara umum, metode andragogy (metode pembelajaran untuk orang dewasa) masih relevan untuk digunakan dengan mengkombinasikan antara penyajian materi oleh narasumber ahli, diskusi dan tanya jawab, pembahasan kasus, simulasi, dan penyampaian perspektif dari peserta berdasarkan pengalaman mereka sebagai anggota DPRD. Pemilihan narasumber dan fasilitator yang tepat juga harus menjadi aspek yang benar-benar diperhatikan.

Keempat, memperbaiki manajemen pengelolaan kegiatan. Untuk memastikan agar anggota DPRD dapat mengikuti kelas pembelajaran secara penuh, maka pelaksanaan kegiatan harus disesuaikan dengan jadwal tugas DPRD. Untuk mencegah terjadinya tumpang tindih kegiatan dan menghindari kemungkinan adanya kegiatan yang tidak sesuai dengan kebutuhan, pelaksanaan kegiatan harus tetap berada dalam koordinasi dengan Departemen Dalam Negeri. Untuk efisiensi anggaran, tempat pelaksanaan kegiatan harus dibuat dengan sistem zonasi, terutama untuk kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan secara nasional atau regional.



