

**PELAKSANAAN FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
(Studi tentang efektifitas hukum)**

Oleh :

WIYANTO

Dosen Fakultas Hukum Universitas Wijayakusuma Purwokerto

Jl. Beji Karangsalam Purwokerto – Jawa Tengah

wiyanto10@yahoo.co.id

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui evektivitas hukum tentang pelaksanaan fungsi DPRD dan faktor – faktor penghambatnya.

Guna mencapai tujuan tersebut dilakukan penelitian dengan menggunakan metode pendekatan yuridis sosiologis, sedangkan spesifikasi penelitian bersifat deskriptif. Data yang diperoleh akan dianalisis secara kualitatif.

Kesimpulan : hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan fungsi DPRD yang terdiri dari fungsi legislatif, pengawasan, dan penyalur aspirasi dan kepentingan masyarakat, belum dapat dilaksanakan secara efektif. Faktor – faktor yang menjadi penghambatnya adalah : pola rekrutmen, kualitas sumber daya manusia, sistem dan kinerja, anggaran dan fasilitas, dukungan eksekutif, media massa dan masyarakat.

Keywords : Fungsi DPRD

A. PENDAHULUAN

Pasal 18 UUD 1945 berbunyi :

Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang – undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak – hak asal usul dalam daerah – daerah yang bersifat istimewa.

Penjelasan pasal 18 Undang – undang Dasar 1945 menyatakan :

Oleh karena Negara Indonesia itu suatu “*eenheidstaat*”, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat “*staat*” juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi, dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah – daerah yang bersifat otonom (*streek dan locale*

rechtsgemeenschappen) atau bersifat administratif belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang – undang. Di daerah – daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah oleh karena di daerahpun, pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Martono (1988) menyatakan, maksud dari pasal 18 UUD 1945 dan penjelasannya adalah bahwa wilayah Indonesia dibagi atas sejumlah daerah besar dan kecil. Daerah besar yaitu Dati I atau Propinsi sedangkan daerah kecil yaitu Dati II atau Kabupaten / Kotamadya.

Realisasi ketentuan pasal 18 UUD 1945 adalah dikeluarkannya UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok - pokok Pemerintahan di Daerah (LN No. 38 Tahun 1974), dimana dalam pasal 13 ayat (1) disebutkan bahwa : Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Didi Soepardi (1997) menyatakan, sejak dibentuknya Badan Perwakilan Rakyat yang tadinya merupakan Komite Nasional Daerah berdasarkan UU No. 1 Tahun 1945, badan yang kemudian menjadi dewan itu diadakan bertujuan untuk menyerap, merumuskan dan mewujudkan aspirasi rakyat yang diwakilinya. Hasil serapan dan rumusan itu ada yang dijadikan tugas rumah tangga daerahnya dan ada pula yang perlu diajukan kepada pemerintahan yang lebih tinggi atau pemerintah pusat. Bentuk keputusan politik yang ditetapkan oleh Badan Perwakilan adalah peraturan perundangan. Oleh karena itu, Badan Perwakilan disebut juga Badan Pembuat Peraturan Perundangan atau Badan Legislatif.

Sri Soemantri dan Bintan R. Saragih (1993) menyatakan bahwa DPRD merupakan lembaga yang hidup artinya sikap dan tingkah lakunya dapat saja berubah – ubah dari waktu ke waktu, sejauh perubahan itu masih di dalam kerangka aturan – aturan pokok yang terkandung dalam wadah Undang – undang Dasar 1945. Yang dimaksud dengan tingkah laku disini adalah sikap dan tingkah lakunya mencerminkan citranya yang tegar, berbobot dan bersemangat ataukah sebaliknya kesan yang sakit, lemah dan tidak berdaya.

Berfungsinya DPRD melalui suatu proses yang berlangsung secara bertahap dan berkesinambungan. Oleh karena berlakunya sistem politik di Indonesia yang didasarkan atas Demokrasi Pancasila dan UUD 1945 pada masa sekarang ini masih dalam proses penyempurnaan, maka dapatlah dipahami bahwa di dalam sistem politik yang berlaku dan masih terus dibangun dan dikembangkan terdapat berbagai kekurangan dan kelemahan.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, kenyataan menunjukkan bahwa selama ini DPRD mengalami krisis citra dan kepercayaan masyarakat. Berbagai kritik, kecaman dan keluhan dialamatkan kepadanya oleh berbagai kalangan, utamanya dari para buruh, generasi muda dan para mahasiswa, para cendekiawan/intelektual dan masyarakat. Bahkan sudah cukup lama terdengar suara sumbang dan tidak mengenakan telinga, suatu anekdot/pelesetan yang menyatakan bahwa anggota DPRD telah dihinggapi dan terjangkit penyakit “5 D” (datang, daftar, duduk, diam, duit), sehingga terkesan DPRD tidak berdaya. Kesan seperti itu sangat beralasan karena pada kenyataannya banyak rakyat di daerah lebih senang mengadukan persoalan yang mereka hadapi kepada DPR di Jakarta yang dianggap lebih representatif dan akomodatif.

Lawrence M. Friedman seperti dikutip oleh Soerjono Soekanto (1987) menyatakan bahwa suatu peraturan hukum dapat dikatakan efektif pelaksanaannya, harus memperhatikan tiga komponen, yaitu :

- a. Komponen struktural, yaitu bagian – bagian dari sistem hukum yang bergerak di dalam suatu mekanisme. Termasuk dalam pengertian ini adalah lembaga - lembaga pembuat undang – undang ;
- b. Komponen substansi, yaitu hasil nyata yang diterbitkan oleh sistem hukum;
- c. Komponen kultural, yaitu berupa sikap – sikap dan nilai – nilai dari masyarakat.

Adapun faktor – faktor yang dapat mempengaruhi eektivitas hukum adalah sebagai berikut.

- a. Hukumnya sendiri ;
- b. Penegakan hukumnya ;
- c. Sarana atau fasilitas yang mendukung ;
- d. Masyarakat ; dan
- e. Kebudayaan

B. METODE PENELITIAN

Pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah yuridis sosiologis, artinya disamping menggunakan studi kepustakaan sebagai data sekunder, dengan cara mengumpulkan data dari pustaka yang berhubungan dengan masalah yang diteliti, juga dilakukan penelitian lapangan sebagai data primer, dengan cara melakukan wawancara langsung dengan pihak - pihak terkait cq Ketua DPRD, para Wakil Ketua DPRD, Sekretariat DPRD dan beberapa anggota DPRD Kabupaten Dati II Banyumas serta beberapa tokoh masyarakat.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pembentukan DPRD

DPRD Kabupaten Dati II Banyumas masa bhakti periode tahun 1997 – 2002 dibentuk berdasarkan hasil pemilihan umum tahun 1997. Berdasarkan keputusan Gubernur Kepala Dati I Jawa Tengah No. 171/151/1997 tanggal 4 Juli 1997 ditetapkan jumlah keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Dati II Banyumas sesuai hasil perolehan suara pada pemilihan umum tahun 1997 sebanyak 45 (empat puluh lima) orang, sebagai berikut .

1. 9 (Sembilan) orang dari Golongan Politik Partai Persatuan Pembangunan ;
2. 26 (dua puluh enam) orang dari Golongan Karya ;
3. 1 (satu) orang dari Golongan Politik Partai Demokrasi Indonesia ;
4. 9 (Sembilan) orang dari Golongan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.

Setelah penetapan keanggotaan DPRD kemudian dilakukan pengambilan sumpah/janji yang diselenggarakan pada bulan Juli 1997, dan segera setelah itu, dilaksanakan masa persidangan ke 2 tahun 1997/1998 yang berlangsung mulai bulan Juli sampai dengan September 1997, dengan masa persidangan yang dilakukan per triwulan, yaitu :

- | | | |
|-----------------------------|---|-----------------------|
| a. Bulan April – Juni | : | masa persidangan ke 1 |
| b. Bulan Juli - September | : | masa persidangan ke 2 |
| c. Bulan Oktober – Desember | : | masa persidangan ke 3 |

Dari persidangan – persidangan yang dilaksanakan telah berhasil ditetapkan alat – alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Banyumas, yang masing – masing dituangkan dalam :

1. Surat Keputusan DPRD No. 171/10/1997 tanggal 15 Juli 1997 tentang Pembentukan Fraksi – fraksi DPRD ;
2. Surat Keputusan DPRD No. 171/11/1997 tanggal 15 Juli 1997 tentang Pembentukan/Pemilihan Pimpinan DPRD ;
3. Surat Keputusan DPRD No. 171/12/1997 tanggal 16 Juli 1997 tentang Pembentukan Komisi – komisi DPRD ;
4. Surat Keputusan DPRD No. 171/13/1997 tanggal 16 Juli 1997 tentang Pembentukan Panitia Musyawarah DPRD
5. Surat Keputusan DPRD No. 171/14/1997 tanggal 16 Juli 1997 tentang Pembentukan Panitia Anggaran DPRD.

2. Landasan kerja DPRD

Sejak pelantikan (diambil sumpah/janji keanggotaan DPRD), anggota DPRD resmi memasuki karier sebagai wakil rakyat. Secara teoritis, anggota DPRD adalah anggota masyarakat yang terhormat karena mereka merupakan orang – orang terpilih untuk mewakili seluruh masyarakat Kabupaten Dati II Banyumas.

Sebagai wakil rakyat, DPRD dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, berdasarkan pasal 29 ayat (1) dan (2) UU No. 5 Tahun 1974, sesuai dengan hak – hak yang dimiliki, kecuali hak penyelidikan, diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri, sedangkan hak penyelidikan diatur tersendiri dengan Undang – undang. Pedoman dimaksud adalah Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 133 tahun 1996 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD. Namun menurut H. Warsono (Ketua DPRD) mengingat DPRD Kabupaten Dati II Banyumas yang dibentuk berdasarkan hasil pemilihan umum tahun 1997 belum dapat menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD baru, untuk mencegah terjadinya *kevacuuman* (kekosongan) hukum dan menjaga agar tetap terjadi kesinambungan kinerja, maka Peraturan Tata Tertib DPRD lama yaitu Peraturan Tata Tertib DPRD masa bhakti periode sebelumnya, yaitu Keputusan DPRD Kabupaten Dati Banyumas No. 170/14/51-1992 tanggal 24 Oktober 1992, tetap diberlakukan berdasarkan ketentuan pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, yang berbunyi : “ *Segala Badan Negara dan Peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang – undang Dasar ini* ”.

3. Pelaksanaan Fungsi DPRD

Untuk dapat melaksanakan fungsinya, sesuai ketentuan pasal 29 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1974 dan Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Dati II Banyumas No. 170/14/51-1992, pasal 6 -14, DPRD memiliki hak – hak sebagai berikut .

- a. Hak anggaran ;
- b. Hak mengajukan pertanyaan bagi masing – masing anggota ;
- c. Hak meminta keterangan ;
- d. Hak mengadakan perubahan ;
- e. Hak mengajukan pernyataan pendapat ;
- f. Hak prakarsa ; dan:
- g. Hak penyelidikan.

Berdasarkan ketentuan pasal 29 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1974 ditentukan bahwa : “ *Cara pelaksanaan ketentuan yang dimaksudkan dalam ayat (1) huruf a sampai dengan huruf f pasal ini, diatur dalam*

Peraturan Tata Tertib DPRD sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri“.

Sedangkan untuk hak penyelidikan ditentukan secara khusus berdasarkan pasal 29 ayat (3) UU No. 5 Tahun 1974 dan pasal 14 Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Dati II Banyumas No. 170/14/51-1992 bahwa : *“Cara pelaksanaan hak penyelidikan yang dimaksud dalam pasal 29 ayat (1) huruf g pasal ini, diatur dengan Undang – undang “.*

Dalam UU No. 5 Tahun 1974 disebutkan untuk pertama kalinya DPRD secara formal mendapatkan hak – hak yang cukup luas hampir sama dengan hak – hak yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat, artinya selain hak – hak yang sudah disebutkan di atas, ada hak – hak lain yang secara khusus diatur dalam UU No. 5 Tahun 1974 sebagai berikut.

1. Bersama – sama dengan Kepala Daerah melaksanakan pemerintahan daerah, mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah dan tugas pembantuan (pasal 7,12 dan 13) ;
2. Memilih dan mencalonkan Kepala Daerah serta mengajukan hasil pemilihan tersebut kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri (pasal 15) ;
3. Meminta keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah sekurang – kurangnya sekali setahun (pasal 22 ayat (3))
4. Mengatur kedudukan keuangan ketua, wakil ketua dan anggota DPRD serta kedudukan protokoler ketua, wakil ketua dan anggota DPRD sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri (pasal 28)
5. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berkewajiban :
 - a. mempertahankan, mengamankan dan mengamalkan Pancasila dan UUD 1945
 - b. menjunjung tinggi dan melaksanakan secara konsekuen, GBHN, Ketetapan MPR dan melaksanakan segala peraturan perundang – undangan yang berlaku
 - c. bersama – sama dengan Kepala Daerah menyusun anggaran pendapatan dan belanja daerah (pasal 38 jo pasal 30 sub e)
 - d. memperhatikan aspirasi dan memajukan tingkat kehidupan masyarakat dengan berpegang pada program pembangunan pemerintah (pasal 30, 38 dan 64)
6. Bersidang sekurang – kurangnya 2 (dua) kali dalam setahun (pasal 31)
7. Mengadakan rapat tertutup dan mengambil keputusan di dalamnya, kecuali mengenai :
 - a. anggaran pendapatan dan belanja daerah serta perhitungannya
 - b. penetapan, perubahan dan penghapusan pajak dan retribusi

- c. utang piutang dan menanggung jaminan pinjaman daerah
 - d. perusahaan daerah
 - e. pemborongan pekerjaan, jual beli barang – barang dan pemborongan pengangkutan tanpa mengadakan penawaran umum
 - f. penghapusan tagihan sebagian atau seluruhnya
 - g. persetujuan penyelesaian perkara perdata secara damai
 - h. pemilihan ketua dan wakil ketua dan pelantikan anggota baru DPRD (pasal 32)
8. Mengatur dengan peraturan daerah tentang pembentukan, susunan organisasi dan formasi Sekretariat DPRD, Sekretariat Daerah dan dinas – dinas daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri (pasal 36, 37 dan 47)
 9. Memberi persetujuan tanpa melalui pemilihan calon Sekretaris DPRD (pasal 37)
 10. Menginginkan batasan bahwa peraturan daerah yang disetujuinya :
 - a. Tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang – undangan
 - b. Tidak mengatur sesuatu hal yang telah diatur dalam peraturan perundang – undangan
 - c. Tidak mengatur sesuatu hal yang termasuk urusan rumah tangga daerah tingkat bawah (pasal 39 dan 70)
 11. Memberi ancaman pidana kurungan selama – lamanya 6 (enam) bulan atau denda sebanyak – banyaknya Rp. 50.000,00 (lima puluh ribu rupiah) dengan atau tidak dengan merampas barang – barang tertentu terhadap pelanggaran peraturan daerah dengan mencantumkan ancaman tersebut di dalam peraturan daerah (pasal 41)
 12. Memberi pertimbangan tentang pengangkatan calon Sekretaris Daerah (Sekda) yang dilakukan oleh Pimpinan DPRD (pasal 48).
 13. Mengatur dengan peraturan daerah tentang pengangkatan, pemberhentian sementara, gaji, pension, uang tunggu dan lain – lain hal mengenai kedudukan hukum pegawai daerah sesuai dengan peraturan yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri (pasal 50)
 14. Mengatur dengan peraturan daerah tentang pajak dan retribusi daerah (pasal 58)
 15. Bersama – sama dengan Kepala Daerah mengadakan perusahaan daerah (pasal 59)
 16. Mengatur dengan peraturan daerah usaha – usaha yang diadakan sebagai sumber – sumber pendapatan daerah (pasal 60)
 17. Memberikan persetujuan dan menolak pada Keputusan Kepala Daerah untuk mengadakan utang piutang atau menanggung pinjaman bagi kepentingan dan atas beban daerah (pasal 61)

18. Mengatur dengan peraturan daerah tentang penyelenggaraan, pengurusan dan pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah atas Kepala Daerah (pasal 63)
19. Memberikan persetujuan atau menolak pada keputusan dari Kepala Daerah tentang penjualan, penyerahan haknya kepada pihak lain untuk dijadikan tanggungan atau penggadaian barang – barang milik daerah yang dipergunakan untuk melayani kepentingan umum (pasal 63)

Analisis terhadap pelaksanaan “fungsi legislatif” merujuk pada ketentuan pasal 13 UU No. 5 Tahun 1974 yang berbunyi : “*Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*”

Dari rumusan pasal tersebut di atas, terlihat secara jelas bahwa kedudukan Kepala Daerah dan DPRD adalah sejajar dalam fungsinya sebagai pengemban dan pelaksana tugas pemerintahan di daerah. Namun dalam kenyataannya, rumusan tersebut seringkali ditafsirkan secara sepihak oleh eksekutif, yaitu dengan menggunakan istilah kebijakan pemerintah daerah, yang dalam banyak hal sering tidak melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pengambilan keputusan atas suatu kebijakan, sehingga menimbulkan perang dingin atau gangguan komunikasi antara legislatif dan eksekutif dan akibatnya menimbulkan terjadinya *disharmonisasi*. Keadaan ini diperparah dengan adanya rumusan dalam penjelasan umum pasal 13 UU No. 5 Tahun 1974 dirasakan *kontraproduktif*, yang menyatakan : “*Kiranya perlu ditegaskan disini, bahwa walaupun DPRD adalah unsur pemerintah daerah tetapi DPRD tidak berhak mencampuri bidang eksekutif, tanpa mengurangi hak – haknya sesuai dengan Undang – undang ini. Bidang eksekutif adalah wewenang dan tanggung jawab Kepala Daerah sepenuhnya.*”

Hal tersebut di atas, seolah – olah memberikan justifikasi (pembenaran) adanya dominasi kekuasaan eksekutif atas kekuasaan legislatif. Disini terjadi *eksekutive heavy*. Akibatnya eksekutif memposisikan diri sebagai kekuasaan yang lebih kuat dan kenyataannya memang demikian, sehingga sering menimbulkan gesekan – gesekan. Kenyataan bahwa DPRD tidak memiliki tenaga ahli, data, anggaran dan fasilitas (sarana dan prasarana) dan sejumlah keterbatasan lain, sehingga atas hak – hak yang dimilikinya, oleh DPRD sendiri dipandang bukanlah suatu kewajiban yang harus dilaksanakan. Oleh karenanya terserah DPRD, hak – hak itu dipergunakan atau tidak, dan kenyataannya DPRD lebih banyak pasif, karena mereka berpendapat , tidak ada sangsi hukumnya. Disinilah DPRD sering terlihat tidak berfungsi sebagaimana mestinya, dan masyarakat sering mempersepsikan secara negatif, DPRD terkesan lemah dan tidak berdaya. DPRD seolah hanya menjadi lembaga stempel dari

eksekutif. Sebaliknya eksekutif memiliki tenaga ahli, data dan anggaran (sarana dan prasarana) yang memadai, sehingga eksekutif terlihat lebih aktif untuk menelorkan perangkat peraturan guna mendukung berbagai kebijakan yang telah direncanakan.

Analisis terhadap pelaksanaan “fungsi pengawasan” , sebenarnya melalui pelaksanaan fungsi legislatif bersama – sama eksekutif, DPRD sudah menjalankan sebagian dari fungsi pengawasan ini. Hal tersebut nampak misalnya dalam setiap RANPERDA yang diajukan oleh eksekutif kepada DPRD, tidak dapat menjadi PERDA tanpa persetujuan DPRD. Hal ini sekaligus merupakan pengawasan dari DPRD kepada Kepala Daerah untuk tidak mengajukan RANPERDA yang tidak relevan dengan kebutuhan daerah /masyarakat. Disamping itu, melalui mekanisme pengawasan dan serangkaian hak yang memperkuatnya, secara formal DPRD sesungguhnya memiliki berbagai perangkat yang cukup memadai, hanya saja di dalam praktik, fungsi pengawasan belum berjalan efektif. Hal ini terjadi karena tidak berfungsinya penggunaan hak - hak yang dimiliki DPRD secara baik dan benar (professional), disebabkan antara lain masih tertanam secara kuat dan mengakar adanya “ budaya sungkan” / “ewuh pekewuh”.

Analisis terhadap pelaksanaan “fungsi penyalur aspirasi dan kepentingan masyarakat”. Fungsi ini sebagian besar sudah tercakup dalam fungsi legislatif dan fungsi pengawasan.

Dalam pelaksanaan fungsi penyalur aspirasi dan kepentingan masyarakat, DPRD bukanlah merupakan lembaga yang dapat mengambil keputusan praktis tentang segala sesuatu yang diajukan oleh masyarakat kepadanya, akan tetapi yang dapat dilakukannya adalah menyalurkannya melalui RANPERDA, baik yang datang dari eksekutif maupun legislatif. Kekurang berdayaan DPRD untuk mempengaruhi eksekutif dalam rangka pelaksanaan fungsi penyalur aspirasi dan kepentingan masyarakat, menimbulkan kesan DPRD tidak mampu menjembatani dalam menyelesaikan persoalan – persoalan yang terjadi dalam masyarakat. Hal seperti ini akan mengakibatkan turunnya kredibilitas dan kepercayaan masyarakat terhadap DPRD.

Analisis dari penghambat pelaksanaan fungsi DPRD terdapat sejumlah faktor sebagai berikut.

1. Pola rekrutmen keanggotaan DPRD dilakukan oleh induk organisasi cq Dewan Pimpinan Daerah Partai Politik dengan melibatkan beberapa unsur terkait yaitu Bupati dan Komandan Kodim. Cara seperti ini menimbulkan ketergantungan dan rasa takut, sehingga tidak dapat

menghasilkan calon anggota DPRD yang berkualitas karena yang menjadi ukuran adalah kedekatan dengan pusat kekuasaan.

2. Kualitas sumber daya manusia

Tingkat pendidikan dan karier politik serta pengalaman di bidang pemerintahan bagi para calon anggota DPRD pada umumnya rendah. Hal ini berkaitan dengan sistem pemilihan umum proporsional dengan stelsel daftar dimana sistem ini sangat memungkinkan nepotisme (kekeluargaan / kekerabatan) berjalan mulus dan tumbuh subur.

Dari 45 (empat puluh lima) orang anggota DPRD Kabupaten Daerah Tingkat II Banyumas masa bhakti periode 1997 - 2002, yang berpendidikan Sarjana Strata 2 (S2) sebanyak 1 (satu) orang ; Sarjana Strata 1 (S1) sebanyak 11 (sebelas) orang, Sarjana Muda sebanyak 5 (lima) orang ; dan selebihnya SLTP dan SLTA sebanyak 28 (dua puluh delapan) orang. Dengan komposisi tingkat pendidikan seperti itu dari segi kualitas SDM jelas tidak cukup apalagi memadai.

3. Sistem dan kinerja

Penggunaan hak – hak yang dimiliki oleh DPRD pada umumnya sangat sulit untuk dapat dilaksanakan dengan baik apalagi efektif karena sering terganjal adanya beberapa persyaratan yang harus dipenuhi, misalnya hak mengajukan pertanyaan harus disampaikan secara tertulis melalui pimpinan DPRD. Demikian juga hak untuk meminta keterangan, hak mengajukan pernyataan pendapat, hak prakarsa harus diajukan oleh sekurang – kurangnya 5 (lima) orang anggota DPRD yang tidak berasal dari 1 (satu) fraksi. Ketentuan seperti ini jelas akan sulit dapat terwujud, apalagi dengan dominasi fraksi karya pembangunan yang bergabung dengan fraksi ABRI, padahal hak – hak tersebut merupakan refleksi dari pelaksanaan fungsi pengawasan, sehingga praktis fungsi tersebut akan mandul, sangat lemah dan tidak efektif.

4. Anggaran dan fasilitas (sarana dan prasarana)

Anggaran DPRD setiap tahunnya sangat kecil dibandingkan dengan fungsinya yang sangat penting dan berat. Anggaran yang kecil ini praktis akan berpengaruh terhadap penyediaan sarana dan prasarana khususnya sarana mobilitas /transportasi, sehingga kunjungan kerja ke desa – desa sering tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya.

5. Dukungan eksekutif, media massa dan masyarakat

Perimbangan kekuasaan antara eksekutif dan DPRD sesuai dengan ketentuan pasal 13 Undang – undang Nomor 5 Tahun 1974 masih sangat timpang, tidak proporsional dan tidak adil. Hal ini nampak dari posisi eksekutif yang memiliki posisi ganda, Bupati, sebagai Wakil Pemerintah Pusat, dan Kepala Daerah, sebagai orang daerah, sehingga muncul arogansi dan menganggap remeh DPRD, sehingga wajarlah apabila eksekutif kurang mendukung terhadap pelaksanaan fungsi

DPRD. Demikian pula dukungan dari media massa sebagai akibat kurangnya informasi kegiatan yang dilakukan oleh DPRD kepada masyarakat. Kalaupun ada, informasi melalui media massa, apakah media cetak, elektronik dan lain – lain, jarang dimuat dalam halaman pertama. Masyarakat juga sangat kecil dukungannya kepada kinerja DPRD karena ada asumsi dalam masyarakat bahwa apa yang dikerjakan oleh DPRD sama dengan Pemerintah, sehingga DPRD seolah – olah hanya menjadi lembaga stempel bagi eksekutif.

Dari penelitian yang dilakukan, diperoleh kenyataan bahwa jarang dan bahkan hampir tidak ada minat masyarakat untuk mengikuti sidang – sidang DPRD. Padahal Peraturan Tata Tertib DPRD memungkinkan dan membuka kesempatan untuk itu, kecuali untuk sidang – siding yang dilaksanakan secara tertutup.

D. KESIMPULAN DAN SARAN

DPRD Kabupaten Dati II Banyumas sesuai dengan peraturan perundang – undangan yang berlaku baik yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok – pokok Pemerintahan di Daerah, khususnya pasal 29 ayat (1) dan (2) maupun di dalam Keputusan DPRD Kabupaten Dati II Banyumas Nomor 170/14/51 – 1992, khususnya pasal 6 – 14 , memiliki hak – hak yang dapat dikelompokkan dalam fungsi legislatif, fungsi pengawasan dan fungsi penyalur aspirasi dan kepentingan masyarakat, belum dapat dilaksanakan secara efektif.

Adapun yang menjadi penghambat belum efektifnya pelaksanaan fungsi DPRD ditemukan sejumlah faktor, yaitu pola rekrutmen, kualitas SDM, sistem dan kinerja, anggaran dan fasilitas (sarana dan prasarana) dan lemahnya dukungan eksekutif, media massa dan masyarakat.

Dalam rangka meningkatkan pelaksanaan fungsi DPRD, hendaknya UU No. 5 Tahun 1974 dan Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Dati II Banyumas segera dicabut dan diganti, sehingga kesan negatif fungsi DPRD hanya menjadi lembaga stempel dari eksekutif dapat dihilangkan dan menjadi lembaga yang kuat, mandiri dan memiliki kekuasaan yang lebih besar (*legislative heavy*).

DAFTAR PUSTAKA

- Alfian, 1993, *Masalah pelaksanaan fungsi DPR yang diinginkan oleh UUD 1945*, Jakarta, LIPI / AIPI
- Martono, 1988, *Ilmu Pengetahuan Sosial*, Solo, Tiga Serangkai
- Soepardi Didi, 1997, *Aktualisasi Peran dan Fungsi DPRD*, Semarang, Panitia Penyelenggara Orientasi Pembekalan dan Pendalaman bagi anggota DPRD se Jawa Tengah, Hasil Pemilihan Umum 1997

Soemantri Sri dan Saragih Bintang R, 1993, *Ketatanegaraan Indonesia dalam kehidupan politik Indonesia (30 tahun kembali ke UUD 1945)*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan

Soekanto Soerjono, 1985, *Efektifitas Hukum dan Penerapan Sanksi*, Jakarta, Remaja Karya

UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok – pokok Pemerintahan di Daerah

Keputusan DPRD No. 170/14/51 – 1992 tanggal 24 Oktober 1992 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Daerah Tingkat II Banyumas periode tahun 1992 - 1997.