



ABSTRAKSI

Kerangka kerja konstitusional-legal keparlemenan Indonesia sekarang menempatkan DPRD pada posisi penting dalam tata pemerintahan. UUD hasil amandemen memberi kewenangan *check and balance* dalam tata pemerintahan demokratis yang melibatkan negara, masyarakat sipil dan pasar. Tiga fungsi ditetapkan bagi DPRD, yaitu legislasi, penganggaran, dan pengawasan. Kewenangan DPRD belum mendukung kelancaran pemerintahan di daerah, karena orientasi politik berlebihan menjadikan DPRD menekankan kepentingan jangka pendek yang memperbesar kesenjangan kapasitas terhadap pemerintah. Penelitian untuk mendalami hal ini telah dilakukan terhadap DPRD Propinsi, Kabupaten dan Kota di 5 propinsi.

Peningkatan kapasitas DPRD belum mendasarkan pada mandat konstitusional-legal, tetapi dilakukan dengan pendekatan proyek tanpa strategi kesinambungan yang mapan. Pengelolaan proyek berdasarkan pada *percieved needs* pengembang proyek dan bukan pada *real needs* DPRD. Pelaksana proyek pun sebagian besar belum membuktikan kompetensi dalam bidang ini. *Capacity assessment* belum menjadi dasar pengembangan kapasitas, karena di Indonesia memang belum ada kerangka yang mapan bagi maksud seperti ini. Kerangka dan konsepsi penelitian ini telah dikembangkan menjadi kerangka *capacity assessment* keparlemenan yang dapat diterapkan melalui *rapid capacity assessment* dengan metode *focused group discussion*.

Desentralisasi dan otonomi daerah sebagai konteks makro cenderung menekankan aspek administrasi pemerintahan. Resentralisasi dan inkonsistensi tindak lanjut desentralisasi telah menghambat optimalisasi kinerja DPRD dan Pemerintah Daerah. Berbagai dampak negatif dapat diminimalkan dengan perumusan dan pelaksanaan *etika* aparatur pemerintahan di daerah, termasuk di lingkungan DPRD.

Rendahnya kapasitas legislasi DPRD disadari oleh semua pelaku tata pemerintahan. Fungsi ini masih mengandalkan masukan Pemerintah Daerah, karena kemampuan DPRD yang terbatas. Pengembangan kapasitas legislasi cenderung menekankan pada *legislative drafting*, yang hanya merupakan salah satu komponen dalam fungsi ini. Pemerintah Daerah dan DPRD sering dihadapkan pada ketidak-pastian kewenangan dan hasilnya dinilai bertentangan dengan tata urutan perundang-undangan dan kebijakan nasional. Pelaksanaan fungsi penganggaran pun mendasarkan pada masukan dari Pemerintah Daerah. Penekanan yang berlebihan terhadap *performance budgeting* menjadikan fungsi ini berlangsung dengan pendekatan teknis. Kondisi ini diperburuk oleh praktek yang menjadikannya alat untuk mendapatkan akses ekonomis. Pelaksanaan fungsi pengawasan lebih banyak bersifat teknis. DPRD dinilai mengambil alih fungsi dari lembaga pemerintahan lainnya, karena fungsi ini belum didefinisikan bersama. Pengawasan juga dipakai sebagai alat politik untuk menjatuhkan kepemimpinan di daerah.

Kapasitas pengembangan tata pemerintahan demokratis juga belum optimal. DPRD dalam banyak kasus justru menjadi contoh buruk, karena DPRD belum punya strategi pelembagaan yang mapan. Tata Tertib DPRD dan PerDa merupakan dua mekanisme utama yang memungkinkan DPRD melembagakan tata pemerintahan demokratis dari dalam. Pengembangan kapasitas DPRD dipengaruhi oleh konfigurasi lingkungan yang memungkinkan. Kondisi ini mencakup kondisi politik kepartaian dan keterwakilan; kekuatan politik riil birokrasi; kesiapan dan kemampuan masyarakat sipil;



komitmen media massa; prasyarat ekonomi bagi tata pemerintahan demokratis; serta kesetaraan partisipasi politik antara laki-laki dan perempuan.

Capacity assessment ini merupakan bagian dari **kaji tindak** dengan pendekatan programatik dan hasilnya akan digunakan bersama oleh semua pihak yang terkait. Pengembangan kapasitas DPRD akan memperhitungkan kemampuan dan kebutuhan seluruh struktur kelembagaan serta fungsi dan tugas DPRD dan Sekretariat DPRD. Upaya ini membutuhkan perangkat *self-assessment* yang *user-friendly*. Ini adalah bagian dari *management of knowledge and learning* keparlemenan. DPRD yang dilibatkan telah menyetujui *programme milestone* yang dirancang. *Programme milestone* mencakup tiga tingkat, yaitu peningkatan kapasitas DPRD; pembentukan *regional support facility*; serta pengembangan jaringan kebijakan. Seluruh upaya ini berguna untuk mengembangkan program pengembangan kapasitas DPRD yang terstruktur dan sistematis.