

Akuntabilitas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah Dalam Rangka Pelaksanaan Fungsi

Legislasi

(Studi Terhadap DPRD Kota Bandung dan Kabupaten Ciamis)

**Inna Junaenah, S.H., M.H.¹, Rahayu Prasetyaningsih, SH., M.H.², Aisyah
Ramadhania**

Abstrak

Peraturan Perundang-undangan menempatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai badan representasi yang menjadi unsur pemerintahan daerah. Di antara fungsi yang dimilikinya adalah fungsi legislasi. Citra yang berkembang saat ini adalah Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari inisiatif DPRD lebih sedikit daripada Raperda atas prakarsa Pemerintah Daerah. Hal ini perlu dibuktikan dengan mengambil contoh pencapaian produktifitas pembentukan peraturan daerah dari pengalaman beberapa Kabupaten Ciamis dan Kota Bandung. Pencapaian produktifitas tersebut tidak saja berhenti pada pemetaannya, melainkan adalah menelusuri apa landasan pemikiran fungsi legislasi oleh DPRD Kabupaten/Kota. Selain itu adalah perlu digali apa saja faktor- faktor penunjang akuntabilitas anggota DPRD dalam rangka pelaksanaan fungsi legislasi. Untuk menjawab demikian, dilakukan pendekatan penelusuran dan analisa terhadap peraturan perundang-undangan. Selain itu dilakukan pula verifikasi terhadap beberapa hal mengenai inisiatif DPRD dalam mengajukan Raperda. Penelitian menunjukkan bahwa landasan pemikiran fungsi legislasi oleh DPRD Kabupaten/Kota adalah berdasarkan pada pendekatan fungsi legislasi pada suatu *elected representative* dan akuntabilitas. Dalam pendekatan ini walaupun terdapat dinamika peran wakil rakyat dalam rangka hubungannya dengan yang diwakili, namun keterwakilannya dapat

¹ Penulis merupakan dosen Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran,

² Penulis merupakan dosen Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran.

"ditagih". Sementara itu dari pendekatan landasan akuntabilitas diperoleh suatu deskripsi bahwa akuntabilitas DPRD digolongkan menjadi akuntabilitas secara kolektif dan akuntabilitas secara individu. Untuk mengetahui faktor-faktor penunjang akuntabilitas anggota DPRD dalam rangka pelaksanaan fungsi legislasi, terlebih dahulu sorotan utama pada DPRD Kota Bandung dan Kabupaten Ciamis dalam penelitian ini, baru dapat terekam terhadap jumlah produk Perda yang berasal dari inisiatif DPRD dalam rangka pelaksanaan fungsi legislasi. Melihat inisiatif DPRD yang dicontohkan di Kota Bandung dan Kabupaten Ciamis masih di bawah 50 persen dari keseluruhan Perda yang ditetapkan pada periode 2009-2014 ini. Adapun pengungkapan komposisi latar belakang yang berasal dari profil singkat masing-masing masih berada di permukaan saja untuk melihat dan mengukur akuntabilitas anggota DPRD secara individu. Atas dasar itulah dalam penelitian ini masih menyisakan kelemahan yang barangkali dapat diperkaya oleh penelitian-penelitian berikutnya Akuntabilitas secara individu perlu lebih jauh ditelusuri untuk diketahui sampai bagaimana pola rekrutmen dan kemungkinan ideal anggota DPRD dalam menjaga moral dan etika penyelenggaraan negara.

Keywords: Akuntabilitas. DPRD

A. Pendahuluan

Akuntabilitas dalam penyelenggaraan negara pada umumnya ditujukan pada sejauh mana kinerja pemerintahan dalam arti sempit dapat mempertanggungjawabkan kewajibannya, yang disampaikan kepada organisasi eksternalnya seperti auditor, legislatif, atau publik secara meluas. Namun demikian dalam hal ini akuntabilitas hendak digali dari suatu badan yang justru merepresentasikan rakyat, dalam hal ini DPRD, untuk menerima pertanggungjawaban kinerja dari Kepala Daerah. Undang- Undang Pemerintahan Daerah memosisikan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai bagian dari Pemerintahan Daerah. Dengan kedudukan demikian, terdapat hak rakyat untuk memperoleh akuntabilitas dari wakil-wakil yang mewakilinya sehingga keterwakilannya bukan merupakan suatu perwakilan yang "buta" dari pertanggungjawaban.

Baik dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah³ maupun dalam Undang-Undang MD3⁴, ditegaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. Dari kedudukannya sebagai lembaga perwakilan rakyat dan unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah, terutama fungsi legislasi dijabarkan ke dalam tugas dan wewenang DPRD untuk membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Dengan berbagai ketentuan demikian, bagi suatu lembaga perwakilan rakyat, fungsi, tugas dan wewenang, dan hak dan kewajiban tersebut lebih terukur untuk melihat akuntabilitas kinerja DPRD.

Bagaimana contoh pencapaian produktifitas pembentukan peraturan daerah? Dari pengalaman beberapa Kabupaten/Kota di Jawa Barat ditunjukkan bahwa Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari inisiatif DPRD lebih sedikit daripada Raperda atas prakarsa Pemerintah Daerah⁵. Hal ini pun didorong oleh program legislasi daerah yang untuk Kabupaten/Kota di Jawa Barat selama periode 2009-2014, terdapat tidak kurang dari 10 (sepuluh) Raperda setiap tahunnya.⁶ Kota Bandung termasuk yang cukup sedikit mengajukan Prolegda, rata-rata sekitar 10-15 Raperda, sedangkan daerah yang termasuk paling banyak pengajuannya adalah Kabupaten Ciamis, yakni sekitar 22 Rancangan.⁷ Bagaimanapun, akurasi terhadap pemetaan perbandingan tersebut harus digali dan dielaborasi lebih jauh dalam penelitian.

Elemen ini pun bertambah penting dengan pendekatan Persentase jumlah perda yang berasal dari hak inisiatif DPRD terhadap jumlah total perda yang dihasilkan sebagai salah satu indikator dalam Indeks Demokrasi Indonesia (IDI)⁸.

³ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Tentang Majelis

⁴ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 Dan Dewan Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Perwakilan Rakyat Daerah, sering disebut UU MD3 HAM

⁵ Ma'mun, Diskusi informal. Bagian Fasilitasi Perundang-undangan Biro Hukum dan sekretariat Daerah Provinsi Jawa Barat, 12 Juli 2013

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ Maswadi Rauf (et al), Menakar Demokasi di Indonesia. Indeks Demokrasi Indonesia 2009, UNDP Indonesia, 2011. hlm. 28

Sebagai alah satu aspek kelembagaan dalam IDI, peran DPRD ini didasar pada pemikiran bahwa "civil liberties dan political rights sebagai pilar dari konsep demokrasi tidak mungkin akan dapat teraktualisasikan secara maksimal tanpa didukung oleh lembaga-lembaga demokrasi."⁹

Dalam tulisan ini hendak diajukan pertanyaan mengenai: Apa landasan pemikiran fungsi legislasi oleh DPRD Kabupaten/Kota? Apa saja faktor-faktor penunjang akuntabilitas anggota DPRD dalam rangka pelaksanaan fungsi pertanyaan yang demikian, maka tulisan ini bertujuan untuk legislasi? Atas mengemukakan landasan pemikiran fungsi legislasi oleh DPRD Kabupaten/Kota dan mengidentifikasi kualifikasi anggota DPRD dan merumuskan akuntabilitas anggota DPRD dalam rangka pelaksanaan fungsi legislasi.

Menginspirasi tulisan ini, telah ada hasil penelitian terdahulu yang menjadi bahan utama, yaitu Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Akuntabilitas Penyelenggara Negara, yang disusun oleh Susi Dwi Harijanti beserta Tim. Dalam NA ini dikemukakan bahwa akuntabilitas badan perwakilan harus berbeda dengan akuntabilitas lembaga eksekutif maupun yudikatif. Yang cukup mendasari perbedaan tersebut adalah bahwa mekanisme akuntabilitas kinerja menurut Susi Dwi Harijanti dkk. sebenarnya dapat lebih mudah karena hal tersebut dapat dijalankan sehari-hari.¹⁰

Untuk memosisikan suatu persepsi, dari NA ini dikemukakan penggolongan akuntabilitas dari Bovens berdasarkan *the nature of forum the natur of actor, the nature of conduct, dan the nature of obligation*. Berikut diuraikan:

- 1) *Based on the nature of the forum (to whom is account to be rendered: the problem of many eyes)*

⁹ Ibid., hlm. 20

¹⁰ Susi Dwi Harijanti dkk. Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Akuntabilitas Arena Penyelenggara Negara, Kerja sama antara Kedeputan Bidang Pengawasan dan Akuntabilitas Aparatur Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi hlm, 145

- *Political accountability (elected representatives, political parties, voters media)*
 - *Legal accountability (courts)*
 - *Administrative accountability (auditors, inspectors, and controllers)*
 - *Professional accountability (professional peers)*
 - *Social accountability (interest groups, charities and ther stakeholder*
- 2) *Based on the nature of the actor (the problem of many hands)*
- *Corporate accountability (the organisation as actor)*
 - *Hierarchial accountability (one for all)*
 - *Collective accountability (all for one)*
 - *Individual accountability (each for himself)*
- 3) *Based on the nature of the conduct*
- *Financial accountability*
 - *Procedural accountability*
 - *Product accountability*
- 4) *Based on the nature of the obligation*
- *Vertical accountability*
 - *Diagonal accountability*
 - *Horizontal accountability”¹¹*

Berdasarkan penggolongan di atas, dilihat dari hakikat forumnya (*based on the nature of the forum*), akuntabilitas DPRD termasuk akuntabilitas politik. Hal ini sejalan dengan pencantuman variabel peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai salah satu komponen dalam rangka penilaian Indeks Demokrasi Indonesia 2010. Dikatakan Maswadi Rauf dkk. Bahwa pentingnya efektivitas pelaksanaan fungsi parlemen/DPRD dalam rangka konsolidasi demokrasi adalah

"karena parlemen merupakan representasi kedaulatan rakyat untuk mewujudkan supremasi kekuasaan sipil. Parlemen yang efektif, yakni yang

¹¹ Susi Dwi Harijanti dkk. Naskah Akademik, Ibid. hlm. 12-13

memprioritaskan kepentingan masyarakat, diindikasikan oleh antara lain adanya tingkat partisipasi dan kontestasi politik yang tinggi; berjalanya mekanisme *check and balance* akuntabilitas politik yang tinggi; dan adanya hubungan yang kuat antara politisi dengan konstituen”¹²

Kedua, dilihat dari hakikat pelakunya (based on the nature of the actor) akuntabilitas DPRD termasuk kepada *Corporate accountability (the organisation as actor)*. Penggolongan tersebut didekati dan fungsi legislasi sebagai fungsi utama kelembagaan DPRD. Fungsi ini di antaranya ditegaskan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan¹³. Sebagai pelaksanaan fungsi ini, DPRD mempunyai tugas dan wewenang yang ditegaskan dalam UU Pemerintahan Daerah yaitu "a. membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama; b. membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah¹⁴; serupa dengan rumusan demikian, dalam UU MD3 disebutkan pula bahwa DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang a) membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota. b) membahas dan memberika persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota;¹⁵

Ketiga, dilihat dari hakikat apa yang dilaksanakan (based on the nature of the conduct), akuntabilitas DPRD termasuk *Product accountability*. Jika melihat keberadaan produk legislasi saja, dapat berarti suatu Perda merupakan inisiatif eksekutif ataupun Dewan, sepanjang melalui proses pembahasan dan persetujuan DPRD. Bagaimanapun hal ini dapat diperkuat dengan penggunaan persentase jumlah

¹² Maswadi Rauf, Indeks Demokrasi Indonesia 2010, Kebebasan Yang Bertanggungjawab hlm. 29 diunduh dari Substansial sebuah Tantangan, <http://www.undp.or.id/pubs/docs/IDI%202010.pdf> 26/11/2013 14:59:46

¹³ Pasal 41 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 292 dan Pasal 343 ayat (1) UU Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

¹⁴ Pasal 42 ayat 1

¹⁵ Pasal 344 ayat (1) UU MD3

perda yang berasal dari hak inisiatif DPRD terhadap jumlah total perda yang dihasilkan sebagai Indikator 21 dari Indeks Demokrasi Indonesia¹⁶.

Keempat, dilihat dari hakikat kewajiban (based on the nature of the obligation), akuntabilitas DPRD termasuk termasuk horizontal accountability DPRD. Pemahaman mengenai akuntabilitas horizontal ini memiliki dua sisi, yaitu dalam rangka hubungan dengan Kepala Daerah dan dengan konstituen. Dalam arti kerangka hubungan DPRD dengan Kepala Daerah dilihat dari pengertian normative bahwa DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.¹⁷ Di samping itu, pengertian pemerintahan daerah itu sendiri dalam UU Pemerintahan Daerah adalah "Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan".¹⁸ Kesetaraan hubungan DPRD dengan Kepala Daerah turut juga dapat memunculkan keharusan akuntabilitas secara horizontal untuk dapat saling mengontrol dan mengimbangi.

B. Fungsi Legislasi Dan Akuntabilitas Badan Representasi

Rousseau berpandangan bahwa Negara bertahan hidup tidak oleh hukum atau undang-undang, tetapi oleh kekuasaan legislative.¹⁹ Badan pembuat undang-undang, yaitu legislatif, dipilih dan dibentuk oleh masyarakat walaupun dipandang mempunyai kekuasaan tertinggi, ia tidak boleh bertindak sewenang-wenang terhadap hidup dan nasib orang-orang yang bersekutu dan tidak pula ia boleh menyerahkan hak legislatif yang diperoleh dari masyarakat tadi kepada pihak lain.²⁰

Yang menjadi esensi dari pemikiran di atas adalah bahwa suatu badan representasi rakyat memegang peran untuk membentuk hukum, yang dalam batasan materi tertentu dapat diklasifikasikan sesuai dengan tingkatan satuan pemerintahan.

¹⁶ Maswadi Rauf, Indeks Demokrasi Indonesia 2010, op cit, hlm 33

¹⁷ Pasal 1 Angka 4 UU No. J2 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁸ Pasal 1 Angka 2 UU No 32 Tahun 2004

¹⁹ Jean Jacques Rousseau, *Du Contract Social* (Perjanjian Sosial), diterjemahkan ke dalam Inggris dengan judul *The Social Contract or Principles of Political Rights* oleh G.D.H. Cole dan diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia oleh Vincent Bero, penyunting. Nino, Cet.1, Visimedia, Jakarta, 2007, hlm.151

²⁰ Deliar Noer, *Pemikiran Politik di Negeri Barat*, (Edisi Revisi Cetakan VI, Mizan, Noer, Bandung, 2000, hlm. 121.

Misalnya, dalam konteks negara kesatuan yang diakui sebagai badan legislasi hanya ada satu, yaitu parlemen pada pemerintah pusat, sedangkan pada satuan pemerintahan di bawahnya bukan merupakan lembaga legislasi, karena merupakan bagian dari unsur pemerintahan daerah. Maka dari itu materi pembentukan hukumnya memiliki batasan tertentu,

Yang tidak kalah sentral ketika membicarakan hubungan antara rakyat dengan wakilnya adalah fungsi legislasi yang dimiliki oleh suatu badan perwakilan Gilbert Abcarian, yang dikutip oleh Eddy Pumama mengemukakan teori yang mengenai empat macam tipe hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya, yaitu:

- a. Si wakil bertindak sebagai "wali" (trustee), Diartikan bahwa si wakil bebas bertindak atau mengambil keputusan menurut pertimbangan sendiri tanpa perlu berkonsultasi dengan yang diwakilinya.
- b. Si wakil bertindak sebagai utusan" (delegate). Dalam hal ini si wakil dalam melakukan tugasnya selalu mengikuti instruksi dan petunjuk dari yang diwakilinya
- c. Si wakil bertindak sebagai "politico Menurut tipe ini si wakil kadang-kadang bertindak sebagai wali (trustee) dan adakalanya bertindak sebagai utusan (delegate). Tindakannya tergantung pada issue (materi) yang dibahas.
- d. Si wakil bertindak sebagai "partisan". Dalam tipe ini si wakil bertindak sesuai dengan keinginan atau program partai (organisasi) si wakil. Setelah si oleh pemilihnya (yang diwakilinya), lepaslah hubungan dengan pemilih dan mulailah dengan partai (organisasi) yang mencalonkannya dalam pemilihan²¹

22

Teori tersebut mencerminkan suatu dinamika pelaksanaan penyerapan kedaulatan rakyat. Di dalamnya perlu dicatat bahwa penting bagi rakyat yang diwakili untuk "menagih" amanat kepada wakilnya, baik secara kolektif (kelembagaan) maupun secara individual. Hal ini dikuatkan dengan catatan Rousseau bahwa "walaupun telah menyerahkan sebagian kekuasaannya, sekutu bersangkutan masih terus mempunyai hak untuk menuntut berlakunya hukum ini".²³

Menyambung hal

²¹ Ibid., hlm. 13-14

²² Eddy Pumama, Negara Kedaulatan Rakyat, Nusamedia, Bandung, 2007, hlm. 12-13

²³ Deliar Noer, Pemikiran... op cit, hlm. 3

tersebut Frans Magnis mengemukakan bahwa control para warga negara berlangsung melalui dua sarana secara langsung melalui pemilihan para wakil dan secara tidak langsung melalui keterbukaan (publicity) pemerintahan²⁴

Di sinilah letak pentingnya akuntabilitas jika menghendaki suatu tatanan masyarakat yang demokratis. Pengertian dari World Bank pun dapat ditambahkan bahwa accountability is "ability or the "possibility" that some or something or counted up".²⁵ Sederhananya, dalam pemahaman can be "accounted for yang paling sempit, semua akuntabilitas pemerintahan menyiratkan keharusan untuk mengkodifikasikan ke dalam suatu pembukuan. Misalnya ketika membangun jalan tol sekian kilometer, berapa banyak biayanya. Dengan demikian akuntabilitas bagi suatu badan representasi sangat penting untuk menjaga kualitas fungsinya dan untuk memantau bahwa amanat yang diwakilinya terlaksana. Indikasi-indikasi kualitas yang demikian dibutuhkan dilihat dari hubungan representasi, seperti teori mandat atau teori perwakilan.

Berdasarkan berbagai pandangan di atas, akuntabilitas dari suatu badan representasi tercermin dari dua aspek yaitu secara kolegal dan secara individu.

Pertama secara kolegal badan representasi yang memiliki fungsi legislasi dituntut akuntabilitasnya berupa produk hukum yang dihasilkan. Hal itu seharusnya yang lebih mudah diidentifikasi untuk melihat apakah badan representasi tersebut bekerja melalui penyelenggaraan pembahasan rancangan produk hukum. Kedua, secara individu anggota suatu badan representasi perlu diminta akuntabilitasnya sepanjang dalam rangka menjalankan tugas dan wewenang. Bagaimana Misalnya, peran aktif seorang anggota council dalam menuangkan gagasan ketika membentuk produk legislasi. Yang minimal adalah bagaimana paling prosentasi kehadirannya dalam sidang-sidang pembahasan.

²⁴ Frans Magnis-Soeseno, *Etika Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999, hlm 291

²⁵ World Bank, *Social Accountability in the Public Sector*, The International Bank for Reconstruction and Development The World Bank, Washington-USA, 2005, hlm. 4

C. Pengaturan dan Potret Akuntabilitas DPRD Kota Bandung dan Kabupaten Ciamis

1. Pengaturan Akuntabilitas DPRD

Beragamnya jenis akuntabilitas kinerja dalam peraturan perundang-undangan menyebabkan banyaknya mekanisme dan bentuk akuntabilitas kinerja lembaga penyelenggara negara yang ada.²⁶ Hal ini menunjukkan bahwa sebagian besar mekanisme akuntabilitas kinerja lembaga penyelenggara yang sudah diatur tidak mencerminkan akuntabilitas kinerja kepada publik.²⁷ Berdasarkan hal itu Kedeputian Pengawasan dan Akuntabilitas Aparatur Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN) menyusun Naskah Akademik RUU Akuntabilitas Penyelenggara Negara Menambahkan pandangan di atas, secara hirarkis dapat dilihat pula beberapa ketentuan yang mengarah pada kebutuhan akuntabilitas. Dari ketentuan Pasal 18 UUD 1945 sebelum dan sesudah Perubahan di antaranya ditemukan kemungkinan suatu DPRD memiliki fungsi legislasi, yaitu dari unsur 1) otonom, 2) dibentuk badan perwakilan daerah; dan 3) sendi permusyawaratan.²⁸ Pencantuman ketentuan dasar mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demikian ternyata telah diekspresikan ke dalam suatu komitmen secara internasional pada Tahun 1993. International Union of Local Authority (IULA) telah menyatakan suatu deklarasi bahwa hak dan kewajiban pemerintah daerah "to regulate and manage public affairs" demi kepentingan masyarakat di daerahnya.²⁹

²⁶ Susi Dwi Harijanti dkk., *Naskah Akademik ...*, *op.cit.*, hlm. 168.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 169.

²⁸ Ali Abdurahman, Inna Junaenah, dan Rahayu Prasetyaningstih, *Aspek dan Variabel Indeks otonomi Daerah dalam Rangka Pelaksanaan Pasal 18, 18A, dan 18B Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan*, Penelitian, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2012, hlm. 48

²⁹ "International Union of Local Authority (IULA) Declaration: "Article 2 : Concept of local self-government: 1. Local self-government denot right and duty of to and manage public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population."

Suatu representative bodies kemudian merupakan turunan dari pelaksanaan hak otonomi tersebut, yang anggota-anggotanya dipilih secara periodic.³⁰

Dalam rangka pelaksanaan hak untuk mengatur dan mengurus itulah, suatu representative bodies memiliki fungsi legislasi.

Baik dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah³¹ maupun dalam Undang-Undang MD3332, ditegaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. Sebagai cerminan dari fungsi legislasi pula, tugas tersebut diturunkan ke dalam hak-hak anggota yaitu untuk a) mengajukan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota; b) mengajukan pertanyaan c) menyampaikan usul dan pendapat, dan d) terhadap imunitas.³³

Selama menjalankan kewajibannya, anggota DPRD wajib mematuhi kode yang berisi norma-norma yang disusun oleh DPRD Kabupaten/Kota itu sendiri. Norma-norma tersebut ditujukan supaya anggota DPRD terjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitasnya.³⁴

Persyaratan seseorang untuk dapat diajukan sebagai calon anggota DPRD baru dapat ditemukan dalam berbagai ketentuan di UU Pemilu. Namun demikian, baik dalam UU Pemilu Tahun 2008³⁵ maupun UU penggantinya, UU Nomor 8 Tahun 2012.³⁶

³⁰ Art 2 (2) : *“this right shall be exercised by individuals and representative bodies freely elected on a periodical basis by equal, universal suffrage, and their chief executives shall be so elected or shall be appointed with the participation of the elected body.”*

³¹ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

³² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 TAHUN 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sering disebut UU MD3.

³³ Pasal 350 UU MD3 dan Pasal 44 UU Pemerintahan Daerah.

³⁴ Pasal 377 UU MD3.

³⁵ Pasal 12 UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

³⁶ Pasal 12 UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pengaturan yang mengerucut mengenai keharusan akuntabilitas dapat didekati dari ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (dalam Bab ini disebut UU Anti KKN). Mulai dari ketentuan umum terdapat pengertian bahwa "Penyelenggara Negara adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku".³⁷ Pengertian tersebut tidak konsisten dengan ketentuan dalam berbagai Pasalnya. Misalnya, Pasal 2 tidak menyebutkan secara eksplisit mengenai DPRD sebagai salah satu penyelenggara negara, yang diharuskan menaati asas-asas umum penyelenggaraan negara dan bebas dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta perbuatan tercela lainnya. Hanya saja kemungkinan tersebut dapat tercakup di ketentuan angka 6, yaitu bahwa "... Pejabat negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku"; dan Angka 7, yaitu "Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku". Di luar UU tersebut, ditemukan penegasan DPRD sebagai salah satu penyelenggara pemerintahan daerah secara khusus yaitu dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah.³⁸

Penegasan ini berkesinambungan dengan salah satu asas yang harus dipatuhi baik dalam UU No. 28 Tahun 1999 Anti KKN³⁹ maupun UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.⁴⁰ Sebagai penguatan, dalam Penjelasan UU No. 28 Tahun 1999 ditemukan bahwa "Yang dimaksud dengan "Asas Akuntabilitas" adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang

³⁷Pasal 1 angka 1 UU No. 28 Tahun 1999.

³⁸Pasal 19 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004.

³⁹Pasal 3 angka 7 No. 28 Tahun 1999 tentang KKN.

⁴⁰Pasal 20 huruf g UU No. 32 Tahun 2004.

kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku"

Sayangnya akuntabilitas DPRD tidak termasuk yang dieksplisitkan dalam PP Nomor 3 Tahun 2007, khususnya laporan yang disampaikan kepada pemerintah. Di dalamnya tidak menyebutkan misalnya keharusan penyampaian pelaksanaan Prolegda, atau misalnya jumlah Perda yang sedang dan sudah ditetapkan dalam tahun penyelenggaraan laporan. Terdapat instrumen pengukuran yang lain yang secara terpisah dapat ditelusuri lebih lanjut, misalnya EKPPD dan EKPOD yang dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri.⁴¹ Hanya saja, kekurangan penelusuran tersebut masih menjadi kekurangan dalam penelitian ini, karena tidak termasuk dalam indikator yang dianalisis.

Walaupun masih dalam rancangan, asas akuntabilitas dalam RUU Tentang Akuntabilitas Kinerja Penyelenggara Negara dapat dijadikan pendekatan singkat mengenai apa yang dimaksud dengan akuntabilitas, terutama ketika menjelaskan pengertian asas akuntabilitas. Dikatakan bahwa yang dimaksud dengan "Asas Akuntabilitas" adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴² RUU ini membedakan akuntabilitas kinerja di lingkungan kelembagaan perwakilan rakyat dengan kelembagaan yudikatif serta kelembagaan pemerintah.

⁴¹ Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah selanjutnya disingkat EKPPD adalah suatu proses pengumpulan dan analisis data secara sistematis terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menggunakan sistem pengukuran kinerja. Sementara itu, Evaluasi Kemampuan Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang selanjutnya disingkat EKPOD, adalah suatu proses pengumpulan dan analisis data sistematis terhadap kemampuan adalah aspek kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. Kedua instrumen evaluasi tersebut berdasarkan PP Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Daerah.

⁴² Angka 7 Pasal 2 RUU Tentang Akuntabilitas Kinerja Penyelenggara Negara, *Draft RUU Akuntabilitas ...*, *op.cit.*

Akuntabilitas kinerja kelembagaan perwakilan rakyat dapat diwujudkan dalam bentuk pernyataan, gagasan, usulan pemikiran, anggapan atau pandangan atas suatu peristiwa, tanggapan atas aspirasi publik, dan kinerja pelaksanaan tugas dan fungsi.⁴³ Dalam Penjelasananya dikatakan kinerja pelaksanaan tugas dan fungsi (dapat dicontohkan) berupa keberhasilan DPR dalam mewujudkan Undang-Undang sebagaimana diusulkan dalam program legislasi nasional.

Di ayat (2) dikehendaki bahwa perwujudan akuntabilitas kinerja disajikan dalam bentuk laporan akuntabilitas kerja⁴⁴ yang meliputi akuntabilitas politik dan akuntabilitas manajerial.⁴⁵ Pertama, akuntabilitas politik dapat diwujudkan dengan pengungkapan pelaksanaan tanggung jawab dan pencapaian kinerja.⁴⁶ Kedua, akuntabilitas kinerja lembaga pada aspek akuntabilitas manajerial dapat diwujudkan dengan pengungkapan pencapaian kinerja dengan berbagai indikator kinerja yang menggambarkan hasil.⁴⁷ Akuntabilitas kerja tersebut lembaga perwakilan rakyat dengan kedua lingkup wajib dilaksanakan oleh lembaga kepada publik dan lembaga lainnya secara periodik.⁴⁸

2. Potret Akuntabilitas DPRD Kota Bandung dan Kabupaten Ciamis

Sebagaimana telah disebutkan di Bab awal, dari pengalaman beberapa Kabupaten/Kota di Jawa Barat ditunjukkan bahwa Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari inisiatif DPRD lebih sedikit daripada Raperda atas prakarsa Pemerintah Daerah.⁴⁹ Terhadap keterangan demikian pada Bagian ini akan dikemukakan pencapaian produktivitas pembentukan peraturan daerah dari Kota Bandung dan Kabupaten Ciamis

⁴³ Pasal 12 ayat (1) RUU Akuntabilitas.

⁴⁴ Pasal 12 ayat (2) RUU Akuntabilitas.

⁴⁵ Pasal 13 RUU Akuntabilitas

⁴⁶ Pasal 14

⁴⁷ Pasal 15

⁴⁸ Pasal 18

⁴⁹ Ma'mun, Diskusi informal ... *op.cit.*

dalam pemetaan rata-rata produk Perda di Provinsi Jawa Barat dari masa jabatan DPRD periode 2009-2014.

Dari situs Kementerian Dalam Negeri ditunjukkan beberapa daerah dengan produktivitas Perda yang rendah (di bawah 20), sedang (20-40), tinggi (40-80), dan tertinggi (di atas 80). Ternyata Kabupaten/Kota yang menempati produktivitas Perda yang tertinggi ditunjukkan oleh Kota Bandung (99 Perda) dan kabupaten bandung (99 perda). Sementara itu kabupaten/kota yang menempati produktivitas perda yang rendah ditunjukkan oleh kabupaten bekasi (11 perda), kota banjar (11 perda), dan kabupaten cianjur (14 perda). Bagaimanapun, dapat dicatat bahwa diasumsikan pada tahun pertama masa jabatan belum terdapat inisiatif DPRD untuk membentuk Perda. Namun demikian hal itu dapat direpresentasikan ke dalam bentuk-bentuk fungsi legislasi yang lainnya, misalnya terdapat pembahasan yang didalamnya memungkinkan tereksplorasi gagasan-gagasan dan kehadiran. Berikutnya, akan dielaborasi jumlah Perda yang berasal dari inisiatif DPRD dibandingkan dengan pencapaian penetapan serta sekilas keseluruhan profil anggota masing-masing DPRD.

Jumlah Perda di Kota Bandung yang berasal dari inisiatif DPRD periode 2009-2014 dibandingkan dengan pencapaian penetapan DPRD sejumlah 4 inisiatif dengan rincian:

	2009	2010	2011	2012	2013	Jumlah
Jumlah Perda yang ditetapkan		29	14	20	27	9
99 Inisiatif				*	1	3
DPRD 1	0					
4						

Dari keterangan di atas jelas bahwa jumlah produk Peraturan Daerah di luar perkiraan sebelumnya. Walaupun diperoleh informasi bahwa pada tahun 2013 Prolegda yang dirancang oleh Kota Bandung relatif paling

sedikit, secara keseluruhan pada masa periode 2009-2014 ini DPRD telah membahas dan menyetujui Raperda dengan jumlah yang tertinggi se-Provinsi Jawa Barat, untuk kemudian ditetapkan mencapai 99 Perda. Dari situasi ini tampaknya aktivitas fungsi legislasi dalam bentuk aktivitas pembahasan dan eksplorasi gagasan cukup tinggi. Secara kontras terdapat kenyataan lain yang menunjukkan bahwa secara keseluruhan inisiatif DPRD untuk mengajukan Raperda sangat rendah, yaitu hanya 4 Perda. Pada tahun 2009 diasumsikan belum terdapat inisiatif DPRD dengan pertimbangan bahwa di tahun pertama tersebut, belum disusun Prolegda hasil masa jabatan periode ini. Dengan demikian, walaupun diperhitungkan dari Perda yang belum dapat diidentifikasi, maka maksimal ditambah 5, inisiatif DPRD hanya mencapai 10 inisiatif dari 70 Perda yang diterapkan. Hal tersebut menunjukkan kesenjangan inovasi dan kreativitas DPRD baik secara kolektif maupun secara individu dibandingkan dengan kecakapan eksekutif daerah.⁵⁰

Lalu bagaimana kesenjangan tersebut dapat terjadi? Salah satu yang dapat diperkirakan adalah dengan melihat profil singkat para anggotanya sebagai berikut:



⁵⁰ Penyebutan eksekutif daerah hanya dikarenakan sebagai kebiasaan oleh praktisi pemerintahan daerah. Hal tersebut tidak dimaksudkan untuk menggradasi pemahaman arti keberadaan legislatif daerah. Dalam konteks negara kesatuan, CF Strong menegaskan hanya terdapat lembaga legislatif, yaitu di Pusat.

Latar belakang pendidikan sebagaimana ditunjukkan di atas tampaknya tidak begitu menunjukkan korelasi pengaruh strata pendidikan terhadap akuntabilitas anggota DPRD dari aspek inovasi dan kreativitas untuk menginisiasi Raperda. Walaupun lebih dari sebagian berlatar belakang pendidikan Sarjana, ditambah dengan keberadaan lulusan Magister, hal tersebut tidak signifikan untuk menjadi faktor utama pendorong penguatan fungsi legislasi dari sisi ini.

Dalam daftar Peraturan Daerah pada situs Kemendagri, dari Kabupaten Ciamis jumlah dua tahun Perda khusus Periode 2009-2013 tidak begitu rinci, kecuali hanya didapati sebagai berikut:

				2009	2010	2011	2012	2013	Jumlah	
Jumlah Perda yang ditetapkan						*		28	9	14
37	28	Inisiatif DPRD						*		2
6	4	6	18							

Pada tahun 2013 ini terdapat 12 Raperda inisiatif Dewan yang sedang dalam proses pembahasan, sedangkan inisiatif dari eksekutif sejumlah 7.⁵¹ Selain itu terdapat juga sejumlah 6 Naskah Akademik sebagai pelaksanaan Program Legislasi Daerah (Prolegda) 2012-2013 yang sedang dalam kajian tim ahli.⁵²

Yoyong sopyan⁵³ mengatakan bahwa Anggota DPRD Ciamis termasuk yang eksis, dalam arti aktif dalam pelaksanaan fungsi legislasi. Menurutny hal ini kemungkinan terpengaruh dari masing-masing anggota

⁵¹ Yoyong Sopyan, Kasubag Perundang-undangan pada Bagian Rapat dan Perundang-undangan Sekretariat DPRD Kabupaten Ciamis.

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

yang berlatar belakang akademisi. Jika diperkirakan demikian, kemungkinan hal itu terpengaruh di antaranya oleh pemetaan latar belakang profil anggota. Profil singkat para anggota DPRD Kabupaten Ciamis dapat ditunjukkan sebagai berikut:



Kedua Bagan di atas menunjukkan sebaran latar belakang pendidikan dan latar belakang profesi anggota DPRD Kabupaten Ciamis. Bagan pertama menunjukkan bahwa lebih dari setengah anggota DPRD Kabupaten Ciamis memiliki latar belakang pendidikan SLTA/Sederajat. Untuk sebuah kota kecil, prosentasi ini perlu diperhitungkan. Hal ini dapat berarti bahwa walaupun berpendidikan berasal dari perguruan tinggi Bandung, mereka kembali untuk mengembangkan dan memikirkan

daerahnya. Bagan kedua menunjukkan bahwa dari latar belakang profesi anggota DPRD Kabupaten Ciamis, anggota yang berlatar belakang aktivis/politisi dengan wiraswasta cukup berimbang. Dalam melihat kreativitas anggota Dewan yang bermuara pada jumlahh Perda inisiatif, hal ini perlu diapresiasi sebagai suatu pencapaian yang progresif. Bagaimanapun, angka tersebut masih belum mencapai setengah dari keseluruhan Perda yang telah ditetapkan.

Di kedua contoh profil singkat anggota-anggota DPRD Kota Bandung dan kabupaten Ciamis, sesungguhnya syarat formal calon anggota DPRD sudah terpenuhi. Disamping itu, komposisi yang berlatar pendidikan sarjana pun sudah mencapai sebagian, bahkan ada yang lebih dari setengahnya. Pemenuhan syarat secara formal yang demikian lebih tampak menunjukan suatu kriteria prosedural administratif saja.⁵⁴ Akan tetapi hal itu tidak cukup karena harus dibuktikan sejauhmana DPRD melaksanakan kesungguhannya sebagai wakil rakyat dalam hal ini fungsi legislasi. Dapat saja secara kolektif kinerja DPRD dalam mengeluarkan produk Peraturan Daerah Tinggi, namun di antara kehadiran dan partisipasi sebagian anggotanya ada yang rendah. Di samping kemungkinan itu dapat saja terjadi seperti apa yang ditunjukkan oleh DPRD Kota Bandung, yaitu produk Perda tinggi, namun inisiatif DPRD untuk mengajukan Rancangan Perda sangat rendah. Bagaimanapun kenyataannya diakui bahwa salah satu pendorong profil tersebut adalah dari pola rekrutmen oleh partai, khususnya ketika menciptakan kader-kader; balik laki-laki maupun perempuan.

Paling sedikit, dua hal yang dapat dicatat sebagai faktor yang berpengaruh terhadap akuntabilitas DPRD yaitu:

- a) dari faktor penghasilan dan tunjangan, ternyata diikuti dengan potongan yang cukup besar, seperti arisan istri anggota-anggota Dewan, iuran partai, hutang kampanye, yayasan purnabakti, dll.⁵⁵

⁵⁴ Inna Junaenah, "Filosofi Kriteria Pembentuk Undang-Undang: Refleksi Persyaratan Menjadi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat". Jurnal Konstitusi volume 10 Nomor 2013, hlm. 513.

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 194-196

Dengan seperti itu, gairah para anggota DPRD adalah bagaimana caranya untuk mendapatkan tambahan penghasilan dari tunjangan-tunjangan, sehingga dimunculkan kreatifitas untuk menganggarkan berbagai macam tunjangan.

- b) Terdapat pandangan sebagian anggota Dewan bahwa kehadiran di kantor tidak harus setiap hari seperti pegawai negeri. Hal seperti ini keliru, sebab bagaimanapun kebutuhan menjalankan fungsi legislasi begitu besar, sehingga dengan sendirinya seharusnya curahan pemikiran dan tenaga, khususnya dalam fungsi legislasi ini pun besar.

Gejala demikian oleh I Gde Pantja Astawa diidentifikasi dengan mengemukakan faktor-faktor yang berpengaruh pada inisiatif Dewan. Dikatakan sebagai berikut:

“Pertama, dari sisi Pemerintahan Daerah (yang seringkali mengambil prakarsa dalam pengajuan usul Raperda), efektivitas penggunaan Hak inisiatif disebabkan berikut:

- a. Sebagai pihak yang merumuskan kebijakan dan menjalankan roda pemerintahan, pemegangan kekuasaan eksekutif daerah mengetahui dan mengalami secara lebih konkret berbagai akan perlunya Perda untuk menjalankan kebijakan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- b. Eksekutif Daerah lebih mempunyai kesempatan untuk mendapatkan tenaga-tenaga dengan keahlian khusus untuk menyusun Raperda yang mengatur bidang-bidang tertentu dan kompleks;
- c. Tata kerja Eksekutif daerah memungkinkan keputusan diambil lebih cepat dibandingkan dengan DPRD yang bersifat kolegial.

Kedua, dari sisi DPRD, kesulitan penggunaan ataupun pelaksanaan Hak Inisiatif disebabkan antara lain:

- a. Sifat keanggotaan dan tugas-tugas yang diemban mendorong keanggotaan Dewan menjadi generalis sehingga tidak begitu mudah

merumuskan berbagai Raperda yang kadang-kadang begitu spesifik dan kompleks substansinya;

- b. Forum DPRD bersifat kolegial, segala keputusan hanya dapat dicapai melalui tata cara yang mencerminkan kolegialitas sehingga membutuhkan waktu lebih panjang;
- c. Kesiapan individual anggota belum merata, baik yang berkenaan dengan penguasaan materi dan wawasan maupun pengalaman parlementer yang akan menunjang tugas-tugas mereka;
- d. Kadang-kadang ada pula sikap “terlalu mempercayakan kepada Pemerintah daerah”, sehingga peran Pemerintah Daerah yang selalu menonjol”.⁵⁶

Di antara lesson learned yang dapat diambil adalah dari contoh keberadaan suatu elected representative adalah di Malaysia, dari pengamatan Mohd Shukri Hanapi.⁵⁷ Dikatakannya bahwa kecenderungan anggota council di tingkat local authority di Malaysia baru-baru ini adalah dari kaum cerdik pandai. Anggota council tidak saja terdiri dari perwakilan partai politik, tetapi juga diluar itu dapat saja dari akademisi dan yang berlatar belakang birokrat. Hanya saja yang menjadi catatan, siapapun yang terpilih menjadi anggota council pasti merupakan “somebody”. Seseorang ini dalam arti lebih berkecenderungan sebagai orang yang memiliki kedekatan dengan akses kekuasaan.

Keberadaan sebuah partai politik tidak dapat dipungkiri sebagai sebuah mesin yang menjalankan suatu badan perwakilan, baik di tingkat pemerintah pusat maupun daerah. Sekalipun dalam negara yang berbentuk federal, misalnya Amerika, mesin politik berada dibalik kekuasaan pada banyak “mayor cities”.⁵⁸ Bagaimanapun keberadaan partai politik begitu penting dan pengaruhnya begitu besar, namun elektabilitasnya pun harus senantiasa dievaluasi. Dapat saja mereka terpilih dari sebagian saja, karena

⁵⁶ I Gde Pantia Astawa, *Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, makalah, tidak dipublikasikan, 2010.

⁵⁷ Mohd Shukri Hanapi, Ph.D Candidate, University Sains Malaysia, diskusi personal. 13 Oktober 2013.

⁵⁸ Steven W. Schmidt et. Al., *American Government and Politics Today, 1997-1998 Edition*, Wadsworth Publishing Company, 1997, Belmont-USA, hlm. 654.

sebagaimana masyarakat tidak menggunakan hak pilihnya akibat distrust. Barangkali kedepan perlu dipikirkan perubahan konstelasi politik di DPRD dengan mengambil pelajaran dari komposisi di Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Dalam UU Pemda, anggota BPD terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya.⁵⁹ Mengenai bagaimana cara pengisian jabatan maajlis syura ini, Al-Maudidi menyebutkan adalah melalui pemilihan umum.⁶⁰ Dituliskan oleh Ija Suntana, terhadap hal ini tidak dapat ditawarkan lagi bahwa syarat-syarat mereka adalah memiliki kemampuan wawasan yang lebih di antara orang-orang yang mewakilinya. Di samping itu, mereka harus benar-benar dipilih oleh masyarakat.⁶¹

D. Kesimpulan dan Saran

Berdasarkan uraian yang dikemukakan pada Bab-Bab sebelumnya, beberapa hal yang dapat ditarik sebagai kesimpulan adalah sebagai berikut:

1. Landasan pemikiran fungsi legislasi oleh DPRD Kabupaten/Kota adalah berdasarkan pada pendekatan fungsi legislasi pada suatu *elected representative* dan akuntabilitas. Dari pendekatan fungsi legislasi pada suatu *elected representative* didapati suatu gambaran bahwa fungsi legislasi merupakan fungsi yang sentral bagi suatu badan perwakilan. Dalam hal ini ketentuan normatif mengenai fungsi pengawasan dan fungsi anggaran tidak menjadi sentra tulisan ini. Dalam pendekatan ini walaupun terdapat dinamika peran wakil rakyat dalam rangka hubungannya dengan yang diwakili, namun keterwakilannya dapat “ditagih”. Sementara itu dari pendekatan landasan akuntabilitas diperoleh suatu deskripsi bahwa akuntabilitas DPRD sebagai lembaga perwakilan berbeda dengan akuntabilitas lembaga eksekutif maupun yudikatif. Dengan fungsi legislasi, akuntabilitas DPRD digolongkan menjadi akuntabilitas secara kolektif dan akuntabilitas secara individu. Indikator

⁵⁹ Pasal 30 ayat (2), Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa.

⁶⁰ *Ibid*, hlm. 65

⁶¹ *Ibid*, hlm. 65

akuntabilitas DPRD dilihat dari jumlah produk legislasi yang dihasilkan dan lebih penting adalah yang menjadi inisiatifnya. Sementara itu akuntabilitas DPRD secara individu ditunjukkan dari partisipasinya dalam menyampaikan gagasan, inisiatif, dan kehadirannya dalam sidang.

2. Untuk mengetahui faktor-faktor penunjang akuntabilitas anggota DPRD dalam rangka pelaksanaan fungsi legislasi, dapat dikemukakan bahwa secara normatif norma mengenai akuntabilitas anggota DPRD masih dalam pemikiran di Rancangan Udnang-Undang tentang Akuntabilitas Penyelenggara Negara. Terhadap sorotan utama pada DPRD Kota Bandung dan Kabupaten Ciamis dalam tulisan ini, baru dapat terekam terhadap jumlah produk Perda yang berasal dari inisiatif DPRD dalam rangka pelaksanaan fungsi legislasi. Adapun jika norma tersebut akan disahkan, melihat inisiatif DPRD yang dicontohkan di Kota Bandung dan Kabupaten Ciamis masih di bawah 50 persen dari keseluruhan Perda yang ditetapkan pada periode 2009- 2014 ini. Walaupun masih memungkinkan terjadi pencapaian yang progresif, namun tampaknya tidak akan dapat mengejar prosentase tersebut.

Berbagai uraian di atas menunjukkan bahwa kebutuhan akuntabilitas anggota DPRD dalam pelaksanaan fungsi legislasi perlu “ditagih” dengan alasan di antaranya karena terdapat hubungan antara wakil rakyat dengan yang diwakilinya dan alasan kedudukannya sebagai salah satu unsur pemerintahan daerah. Terhadap sorotan utama pada DPRD Kota Bandung dan Kabupaten Ciamis dalam penelitian ini, baru dapat terekam terhadap jumlah produk Perda yang berasal dari inisiatif DPRD dalam rangka pelaksanaan fungsi legislasi. Adapun pengungkapan komposisi latar belakang yang berasal dari profil singkat masing-masing masih berada di permukaan saja untuk melihat dan mengukur akuntabilitas anggota DPRD secara individu.

Atas dasar itulah dalam penelitian ini masih menyisakan kelemahan yang barangkali dapat diperkaya oleh penelitian-penelitian berikutnya. Di antara kelemahan yang dapat menjadi bahan bagi studi lanjutan adalah bahwa akuntabilitas anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Rangka Pelaksanaan Fungsi Legislasi, dalam arti secara individu perlu ditelusuri lebih

lanjut dengan keterangan yang lebih mendalam. Kalaupun tercapai target tersebut, dievaluasi mengenai sistem rekrutmen seperti apa yang lebih tepat untuk dikembangkan. Bahkan lebih jauh, di luar standar-standar yang dapat dinormakan secara tertulis, perlu dikembangkan standar moral yang dapat direkomendasikan. Hal ini penting, mengingat bahwa seperti standar moral seorang hakim saja dibutuhkan suatu konsep *self restrain*. Seorang hakim idealnya sudah selesai dengan kepentingan dirinya sendiri, tantangan bagi seorang wakil rakyat adalah sesuatu yang memungkinkan paradooks; di satu sisi dibutuhkan curahan perhatiannya bagi aspirasi rakyat, di satu sisi dibutuhkan tenaga yang kreatif, enerjik, dan produktif. Tuntutan situasi yang kedua itulah yang sulit dicapai karena jarang pada usia produktif, seseorang telah selesai dengan dirinya. Untuk hal-hal inilah dibutuhkan penelitian tersendiri. Akuntabilitas secara individu perlu lebih jauh ditelusuri untuk dikehatui sampai bagaimana pola rekrutmen dan kemungkinan ideal anggota DPRD dalam menjaga moral dan etika penyelenggara negara.

DAFTAR PUSTAKA

A. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 beserta Perubahannya

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman

Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

IULA World Wide Declaration of Local Self-Government adopted by the IULA Council, Toronto, June 1993

B. Buku

Anwar Shah, (Ed.), Performance Accountability and Combating Corruption, The World Bank, Washington, 2007.

Deliar Noer, Pemikiran Politik di Negeri Barat, (Edisi Revisi), Cetakan VI, Mizan, Bandung, 2000.

Eddy Purnama, Negara Kedaulatan Rakyat, Nusamedia, Bandung, 2007.

Frans Magnis-Soeseno, Etika Politik, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999

Ija Suntana, Model Kekuasaan Legislatif Dalam Sistem Ketatanegaraan Islam. Refika Aditama, Bandung, 2007.

Rousseau, Jean Jacques., Du Contract Social (Perjanjian Sosial), diterjemahkan ke dalam Bahasa Inggris dengan judul The Social Contract, or Principles of Political Rights oleh G.D.H. e dan diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia oleh Vincent Bero, penyunting, Nino, Cet.1 Visimedia, Jakarta, 2007.

Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, 1984

Steven W. Schmidt et. Al., American Government and Politics Today, 1997-1998 Edition, Wadsworth Publishing Company, 1997, Belmont-USA. World Bank, Social Accountability in the Public sector, The International Bank for Reconstruction and Development The World Bank, Washington-USA, 2005.

C. Makalah/Jurnal/Penelitian

Ali Abdurahman, Inna Junaenah, dan Rahayu Prasetyaningsih, Aspek dan Variabel Indeks Otonomi Daerah dalam Rangka Pelaksanaan Pasal 18, 18A, dan 18B Undang- Undang Dasar 1945 Perubahan, Penelitian, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2012, hlm. 48.

<http://www.dprd-bandung.go.id/categoryblog/17-h-edwin-senjaya-se.html>, diakses pada 24 November 2013

<http://www.jdih.setjen.kemendagri.go.id/#>, diakses pada tanggal 24 November

<http://kpu-ciamiskab.go.id/index.php/profil-anggota-kabupatenciamis/daerah-pemilihan-ciamis-ii/68-ohan-hidayat>, diakses 23 November 2013.

<http://kpu-ciamiskab.go.id/index.php/profil-anggota-dprd-kabupatenciamis/daerah-pemilihan-ciamis-vl97-wowokustiwa>, diakses 23 November 2013

I Gde Pantja Astawa, Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), makalah, tidak dipublikasikan, 2010

Inna Junaenah. "Filosofi Kriteria Pembentuk Undang-Undang: Refleksi Persyaratan Menjadi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat" Jurnal Konstitusi Volume 10 Nomor 3, September 2013, hlm. 513

Ma'mun, Diskusi informal, Bagian Fasilitasi Perundang-undangan Biro Hukum dan HAM sekretariat Daerah Provinsi Jawa Barat, 12 Juli 2013

Maswadi Rauf (et al), Indeks Demokrasi Indonesia 2010. Kebebasan Yang Bertanggungjawab dan Substansial, Sebuah Tantangan, hlm. 29, diunduh dari <http://www.undporid/pubs/docs/IDI%202010.pdf>, 26/11/2013 14:59:46

_____, Menakar Demokrasi di Indonesia; Indeks Demokrasi Indonesia 2009, UNDP Indonesia, 2011, hlm. 28

Mohd Shukri Hanapi, Ph.D Candidate, University Sains Malaysia, diskusi personal, 13 Oktober 2013

M. Tatang Abudin, S.H., Kasubag Persidangan Bagian Hukum dan Persidangan Sekretariat DPRD Kota Bandung, 25-26 November 2013

RUU Tentang Akuntabilitas Kinerja Penyelenggara Negara, Draft RUU Akuntabilitas Kinerja Penyelenggara Negara Kelompok Kerja Interdep 10 Mei 2010 dalam [http://www.kumoro.staff.ugm.ac.id/file_artikel/RUU%20Akuntabilitas%20Penyelenggara%20Negara%20\[Compatibility%20Mode\].pdf](http://www.kumoro.staff.ugm.ac.id/file_artikel/RUU%20Akuntabilitas%20Penyelenggara%20Negara%20[Compatibility%20Mode].pdf) pada tanggal 15/07/2013 4:41:05

Susi Dwi Harijanti dkk., Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Akuntabilitas Kinerja Penyelenggara Negara, Kerja sama antara Kedeputan Bidang Pengawasan dan Akuntabilitas Aparatur Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, 2011, hlm. 14

Yoyong Sopyan, Kasubag Perundang-undangan pada Bagian Rapat dan Perundang-undangan Sekretariat DPRD Kabupaten Ciamis.