

**MODEL PENGUKURAN AKUNTABILITAS KINERJA DPRD DALAM KONTEKS *GOOD GOVERNANCE*<sup>1</sup>****Sadu Wasistiono<sup>2</sup>**

Profesor Sistem Pemerintahan dan Otonomi Daerah IPDN

Email: saduwasistiono.lemrisk@ipdn.ac.id

**ABSTRAK**

Indonesia adalah salah satu negara yang menjalankan desentralisasi terbesar di dunia, dilihat dari kewenangan pemerintah pusat yang ditransfer ke daerah, pemberian dana perimbangan, maupun personil yang dipindahkan. Ada tiga tujuan desentralisasi yakni tujuan politik, tujuan administrasi, dan tujuan sosial ekonomi. Salah satu tujuan desentralisasi yakni tujuan politik adalah membuat infrastruktur dan suprastruktur politik di daerah lebih demokratis dan akuntabel. Seiring dengan besarnya kewenangan dan dana yang dikelola oleh daerah otonom, perlu diimbangi dengan akuntabilitasnya. Hal ini sesuai dengan salah satu karakteristik *good governance*. Selama ini pengukuran akuntabilitas lebih ditujukan kepada pemerintah daerah yang terdiri dari kepala daerah dan OPD (organisasi pemerintah daerah). Padahal dalam pengertian pemerintahan daerah ada pemerintah daerah dan DPRD. Pengukuran akuntabilitas kinerja DPRD seringkali diartikan dengan pengukuran kinerja Sekretariat DPRD sebagai bagian dari OPD, padahal DPRD sebagai Lembaga politik seharusnya memiliki parameter yang berbeda dengan OPD. Parameter kinerja DPRD seharusnya berkaitan dengan fungsi-fungsinya, bukan hanya diukur dari pemanfaatan dana yang dikelola oleh Sekretariat DPRD. Sampai saat ini belum ada pengukuran kinerja DPRD yang sesuai fungsinya, sehingga perlu disusun sebuah model yang akan mencakup pengukuran fungsi penyusunan Perda, fungsi anggaran, fungsi pengawasan, serta fungsi representasinya.

**Kata kunci:** Tata kelola yang baik (*good governance*); fungsi DPRD; akuntabilitas kinerja DPRD.

***MEASUREMENT MODEL OF DPRD'S PERFORMANCE ACCOUNTABILITY IN GOOD GOVERNANCE CONTEXT*****ABSTRACT**

*Indonesia is one of the country which running biggest decentralization in the world, include transfer of authority, transfer of money, and moving government officials from central government to sub national government. There are three targets of decentralization i.e political, administrative, and social economy. One of political target of decentralization is make infrastructure and suprastructure of politic in local government more democratic and accountable. One of characteristic of good governance is accountable, and then bigger and bigger transferring authority and money from central government to local government, must followed by accountability. But DPRD as local council have no model for accountability. Accountability of DPRD as political institutional is measuring by the functions, not only how to use the annually budget. Usually DPRD have four functions i.e budgetary, how to make local regulation, political controlling, and representative function. This paper is try to make model for measuring performance accountability of DPRD in good governance context.*

**Keywords:** *good governance; DPRD functions; performance accountability of DPRD.*

---

<sup>1</sup> Artikel disiapkan untuk Jurnal Ilmiah Widya Praja, edisi ke 2 tahun 2019 terbit bulan November 2019.

<sup>2</sup> Profesor Sistem Pemerintahan dan Otonomi Daerah pada IPDN, sekarang menjabat sebagai Kepala Lembaga Riset dan Pengkajian Strategi Pemerintahan (LRPSP) IPDN. [http://scholar.google.co.id/citations?Scopus\\_id:57197830231](http://scholar.google.co.id/citations?Scopus_id:57197830231). Orcid ID: <http://orcid.org/0000-0001-6774-5160>.

## PENDAHULUAN

Menurut pandangan Bank Dunia, Indonesia merupakan salah satu dari empat negarayang menyelenggarakan desentralisasi terbesar di dunia (*big bang decentralization*).<sup>3</sup>Dilihat dari urusan pemerintahan yang ditransfer dari pemerintah pusat ke daerah, perpindahan pegawai pemerintah pusat ke daerah, maupun besarnya dana perimbangan yang diberikan kepada daerah, skalanya sangat masif. Sekarang Indonesia menjadi tempat belajar tentang desentralisasi bagi banyak negara.

Desentralisasi bagi tanah Nusantara bukanlah hal yang baru, karenapada masa penjajahan Hindia Belandatelah diterbitkan *decentralizatie wet* 1903 (Stblid no. 329 tahun1903) yang merupakan penyempurnaan dari *Regering Reglement (RR) 1854*. Kemudian pada masa kemerdekaan telah dibuat serangkaian peraturan perundang-undangan dalam bentuk UU maupun PP yang mengatur tentang desentralisasi. Tetapi desentralisasi yang sesungguhnya bagi Indonesia baru dimulai tahun 1999 pada era reformasi dengan diterbitkannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. UU ini dalam waktu singkat diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah karena dianggap cenderung bercorak federalistik, sehingga tidak sesuai dengan bentuk negara kesatuan yang merupakan salah satu pilar berbangsa dan bernegara.UU Nomor 32 Tahun 2004 hanya berusia satu dekade, kemudian diganti dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. UU yang disebut terakhir juga sedang dalam proses gugatan di Mahkamah Konstitusi karena beberapa pasal diantaranya dianggap bertentangan dengan UUD 1945.

Dari berbagai peraturan perundang-undangan maupun kajian-kajian ilmiah

<sup>3</sup>IEG\_World Bank, *Decentralization in Client Countries – An Evaluation of World Bank Support, 1999-2007*, p 10-11.

mengenai pemerintahan daerah, sorotannya lebih banyak pada sisi eksekutif dan birokrasi pemerintahan lokal, sedikit sekali yang menyoroti mengenai peran parlemen lokal seperti DPRD. Padahal keberhasilan kinerja pemerintahan daerah membuat daerah dan masyarakatnya maju tidak akan terlepas dari peran DPRD. Dari beberapa fakta empirik daerah-daerah yang sukses seperti Kabupaten Jembrana (era Winasa 2000-2010), Kota Surabaya (era Tri Rismaharini 2010-2015 dan 2016-2021), atau Kabupaten Banyuwangi (era Abdullah Azwar Anas 2010-2015 dan 2016-2021), dapat dilihat peran DPRD yang mendukung penuh program-program yang dicanangkan oleh kepala daerahnya. Tetapi peran tersebut hampir tidak pernah dibahas. Lembaga DPRD sepertinya sekedar menjadi asesoris dalam penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia karena tidak pernah dilaporkan kinerja dan akuntabilitasya.

Penyelenggaraan pemerintahan di berbagai negara sekarang menggunakan paradigma tata kelola yang baik (*good governance*) yang digagas oleh World Bank dan UNDP.<sup>4</sup> Banyak pandangan mengenai karakteristik yang harus dimiliki dalam menjalankan *good governance*, salah satu diantaranya sebagai berikut: 1) *Participatory*; 2) *Consensus oriented*; 3) *Account-able*; 4) *Transparent*; 5) *Responsive*; 6) *Effective and efficient*; 7) *Equitable and inclusive*; 8) *The*

<sup>4</sup>Menurut World Bank, *Governance* diartikan sebagai *'the way state power is used in managing economic and social resources for development society'*. Dengan demikian, *governance* adalah cara, yaitu cara bagaimana kekuasaan negara digunakan untuk mengelola sumberdaya2 ekonomi dan sosial guna pembangunan masyarakat. Sedangkan UNDP, mengartikan *governance* sebagai *'the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation's affair at all levels'*. Kata *governance*, diartikan sbg penggunaan/pelaksanaan, yakni penggunaan kewenangan politik, ekonomi dan administratif untuk mengelola masalah2 nasional pada semua tingkatan.

*rule of law*.<sup>5</sup>Salah satu karakteristik lembaga yang menjalankan *good governance* adalah adanya akuntabilitas.

Konsep akuntabilitas atau tanggung gugat memang dibedakan dengan tanggung jawab (*responsibility*). Setiap lembaga pemerintah sudah seharusnya memiliki sistem akuntabilitas dan tanggung jawabnya sendiri-sendiri sesuai karakteristik lembaga bersangkutan. Di tingkat nasional, akuntabilitas dan tanggung jawab lembaga eksekutif (Kepresidenan) akan berbeda dengan legislatif (DPR-RI dan DPD-RI), yudikatif (MA dan MK), maupun auditif (BPK-RI). Begitu juga di daerah, akuntabilitas dan tanggung jawab pemerintah daerah seharusnya dibedakan dengan akuntabilitas dan tanggung jawab DPRD, meskipun keduanya disebut sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sebab mekanisme pengisian jabatan, kedudukan, tugas pokok dan fungsi, maupun cara kerja keduanya berbeda. Sampai saat ini akuntabilitas dan tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka *good governance* masih lebih difokuskan kepada pemerintah daerah, baik kepala daerahnya maupun OPD (organisasi perangkat daerah) nya. Belum ada model yang digunakan untuk mengukur akuntabilitas kinerja DPRD untuk mengetahui apakah yang telah dikerjakan DPRD sesuai dengan dana publik yang digunakan serta dengan kedudukannya sebagai wakil rakyat daerah.

Menurut Bank Dunia, ada enam dimensi dari tata kelola yakni: 1) *voice and accountability*; 2) *political stability and absence of violence*; 3) *government effectiveness*; 4) *regulatory quality*; 5) *rule of law*; 6) *control of corruption*.<sup>6</sup>Agar salah satu karakteristik *good governance* dapat dijalankan secara seimbang pada unsur penyelenggara pemerintahan daerah, perlu disusun model pengukuran akuntabilitas

kinerja DPRD. Salah satu dimensi yang penting untuk diamati adalah dimensi *government effectiveness* yang didalamnya mencakup persepsi mengenai: 1) *the quality of public services*; 2) *the quality of civil service and the degree of its independence from political pressures*; 3) *the quality of policy formulation and implementation*; 4) *the credibility of the government's commitment to such policies*.<sup>7</sup> Dikaitkan dengan topik tulisan mengenai kinerja DPRD, tekanannya pada kualitas kebijakan publik dan pelaksanaannya. Kualitas kebijakan publik difokuskan pada pembuatan peraturan daerah yang menjadi ranah DPRD, karena kewenangan menyusun perda dalam rangka fungsi mengatur berada di tangan DPRD.

## KEDUDUKAN DAN FUNGSI DPRD DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH

### Kedudukan DPRD dalam Sistem Pemerintahan Daerah

Kedudukan DPRD dalam sistem pemerintahan sudah banyak dibahas orang dalam berbagai tulisan. Pengaturannya ada dalam setiap UU tentang pemerintahan daerah. Menurut Sadu Wasistiono dan Jonatan Wiyoso, secara garis besar kedudukan DPRD dalam sistem pemerintahan pada dapat dibedakan menjadi dua bentuk yakni: 1) sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah; 2) sebagai badan legislatif daerah.<sup>8</sup>Sebagian besar UU tentang pemerintahan daerah di Indonesia mulai dari UU Nomor 22 Tahun 1948 sampai UU Nomor 5 Tahun 1974 menempatkan DPRD sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah dengan fokus pada fungsi “mengatur,” sedangkan kepala daerah dan OPD lebih pada

<sup>7</sup>Ibid.

<sup>8</sup>Sadu Wasistiono dan Jonatan Wiyoso; 2009. **Meningkatkan Kinerja DPRD**; Penerbit Fokusmedia, Bandung. Hal 36-38.

<sup>5</sup>United Nations – Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.

<sup>6</sup>Lihat [info.worldbank.org](http://info.worldbank.org)

fungsi “mengurus.”<sup>9</sup>Dengan fungsi mengatur, DPRD harus lebih banyak mengambil inisiatif dalam pembuatan kebijakan publik berbentuk peraturan daerah. Model ini didasarkan pada pertimbangan bahwa apa yang dikerjakan oleh daerah otonom dalam rangka desentralisasi adalah derivasi dari kekuasaan eksekutifnya presiden. Pola ini sesuai dengan bentuk negara unitaris yang digunakan di Indonesia.

Bentuk kedua yakni DPRD berkedudukan sebagai badan legislatif daerah hanya digunakan pada UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. UU ini disusun pada saat awal reformasi setelah tumbanganya Orde Baru yang berkuasa selama 32 tahun. UU ini bernuansa federalistik sebagai kontrak konsep dari UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah yang bercorak sentralistik dan represif. Paradigma yang digunakan pada UU ini bahwa sumber kewenangan yang ada di daerah berasal dari konstitusi, bukan transfer dari pemerintah pusat.<sup>10</sup>Hal tersebut nampak juga pada batang tubuh, khususnya Pasal 7 ayat (1) yang menegaskan bahwa: “Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain”. Pasal ini menunjukkan bahwa kewenangan pemerintah pusat justru dicatu dan dibatasi, sedangkan sisanya menjadi kewenangan daerah, terutama daerah kabupaten/kota. Pola ini mirip pada negara federal, yang umumnya

menggunakan prinsip “*general competence principle*”.<sup>11</sup>

Karena dianggap bernuansa federalistik sehingga tidak sejalan dengan amanat konstitusi, pada saat UU Nomor 22 Tahun 1999 berusia satu tahun keluar Ketetapan MPR-RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Pada Rekomendasi Nomor 7 memerintahkan untuk melakukan revisi secara mendasar terhadap UU tersebut.<sup>12</sup> Pada UU penggantinya (UU Nomor 32 Tahun 2004 maupun UU Nomor 23 Tahun 2014), kedudukan DPRD dikembalikan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah, berada dalam satu kotak dengan kepala daerah tetapi berbeda fungsi. Pengembalian kedudukan seperti ini oleh sementara kalangan dianggap sebagai pelemahan fungsi DPRD yang berkorelasi dengan penurunan kualitas demokrasi di daerah.

Dari daftar inventarisasi masalah (DIM) pada saat penyusunan RUU pengganti UU Nomor 22 Tahun 1999, yang kemudian menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004, diperoleh informasi bahwa dengan model kepala daerah dipilih oleh DPRD maka konsekuensinya kepala daerah bertanggung jawab kepada

<sup>11</sup>S. Schiavo-Campo and P.S.A. Sundaram, *To Serve and To Preserve : Improving Public Administration in A Competitive World*, Asian Development Bank, 2001.

<sup>12</sup>Isi lengkap Rekomendasi Nomor 7 Ketetapan MPR-RI Nomor IV/MPR/2000 yaitu sebagai berikut: “Sejalan dengan semangat desentralisasi, demokrasi, dan kesetaraan hubungan pusat dan daerah diperlukan upaya perintisan awal untuk melakukan revisi yang bersifat mendasar terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Revisi dimaksud dilakukan sebagai upaya penyesuaian terhadap Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, termasuk pemberian otonomi bertingkat terhadap provinsi, kabupaten/kota desa/nigari/marga dan sebagainya.

<sup>9</sup>Lihat lebih lanjut tulisan Sadu Wasistiono dan Petrus Polianto; 2017. **Politik Desentralisasi di Indonesia**; Edisi Revisi yang Diperluas. Penerbit IPDN Press; Jatinangor. Didalamnya dibahas secara mendalam mengenai lembaga perwakilan daerah pada setiap UU yang mengatur tentang pemerintahan daerah di Indonesia.

<sup>10</sup>Lihat lebih lanjut Penjelasan Umum UU Nomor 22 Tahun 1999, khususnya butir 1 huruf b.

DPRD. Hal ini membuat pemerintahan daerah menjadi tidak stabil. Apabila terjadi konflik politik antara DPRD dengan kepala daerah, maka dengan mudah kepala daerah dijatuhkan dengan cara menolak pertanggungjawabannya. Padahal stabilitas politik di daerah sangat diperlukan untuk dapat membangun daerah melalui investasi yang berasal dari sektor privat.

Para penyusun UU Nomor 22 Tahun 1999 nampaknya tidak belajar dari sejarah, karena pada UU sebelumnya yakni UU Nomor 22 Tahun 1948 dan UU Nomor 1 Tahun 1957 juga menggunakan model ini dengan berdasarkan pada dominasi DPRD (*legislative dominance*).<sup>13</sup> Hasilnya sama yakni pemerintahan daerahnya jatuh bangun karena faktor politik sehingga daerah tidak sempat membangun, yang pada gilirannya membuat seluruh bangsa Indonesia mengalami ketertinggalan dibanding bangsa lainnya di dunia. Kegagalan sistem tersebut kemudian diulang lagi pada UU berikutnya, termasuk UU Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang hanya berusia satu hari karena dibatalkan melalui Peraturan Presiden Pengganti Undang-undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang kemudian telah ditetapkan menjadi UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-undang.

Dalam sistem pemerintahan daerah, selain dilihat kedudukannya, DPRD dapat juga dilihat dari posisinya dihadapan kepala daerah. Secara garis besar ada tiga posisi yakni: 1) posisi kuat; 2) posisi berimbang; dan 3) posisi lemah. Kuat atau lemahnya posisi DPRD terkait erat dengan sistem pemilihan kepala daerahnya. Posisi DPRD menjadi kuat

manakala sistem pemilihan kepala daerahnya dilakukan oleh DPRD. Dengan prinsip “mereka yang dipilih bertanggung jawab kepada yang memilih,” maka kepala daerah yang dipilih oleh DPRD akan bertanggung jawab kepada DPRD. Sistem ini digunakan pada masa UU Nomor 22 Tahun 1999.

Posisi DPRD berimbang dengan kepala daerah terjadi apabila system pemilihan kepala daerahnya dilakukan secara langsung tetapi DPRDnya diberi fungsi-fungsi yang kuat. Sistem ini digunakan pada masa UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 23 Tahun 2014. Kedua UU ini dijalankan dalam konsep desentralisasi berkeimbangan (*equilibrium of decentralization*).<sup>14</sup> Posisi DPRD yang lemah apabila lembaga ini hanya dijadikan aksesoris politik agar pemerintahan daerahnya nampak seperti dijalankan secara demokratis. Hal ini terjadi pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974. Menurut UU ini kepala daerah memang dipilih oleh DPRD, tetapi presiden memiliki hak prerogatif untuk mengangkat salah satu calon kepala daerah tanpa terikat pada jumlah suara yang diperolehnya dalam pemilihan oleh DPRD.<sup>15</sup>

Kuat atau lemahnya posisi DPRD dihadapan kepala daerah selain karena peraturan perundang-undangan yang mengaturnya, juga ditentukan oleh kepemimpinan ketua dan wakil ketua DPRD bersangkutan, serta komposisi partai politik yang mendukung atau yang beroposisi dengan kepala daerah. Selain itu ada variable lainnya yang menentukan posisi DPRD yakni kepemimpinan kepala daerahnya. Kuat atau

<sup>13</sup>Lihat lebih lanjut Sadu Wasistiono dan Petrus Polyando; 2017. **Politik Desentralisasi di Indonesia** – Edisi Revisi yang Diperluas; Penerbit IPDN Press, Jatinangor.

<sup>14</sup>Lihat lebih lanjut artikel Sadu Wasistiono berjudul: **“Menuju Desentralisasi Berkeseimbangan”** yang dimuat dalam Jurnal Ilmu Politik AIPI Nomor 21 Tahun 2010 dengan tema “Dasawarsa Kedua Otonomi Daerah: Evaluasi dan Prospek”.

<sup>15</sup>Lihat lebih lanjut Penjelasan Pasal 15 UU Nomor 5 Tahun 1974 yang berbunyi: “Presiden dalam mengangkat Kepala Daerah dari antara calon-calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak terikat pada jumlah suara yang diperoleh masing-masing calon, karena hal ini adalah merupakan hak prerogative Presiden”.

lemahnya posisi DPRD akan menentukan efektivitas DPRD dalam menjalankan fungsi-fungsinya.

### Fungsi DPRD

Secara umum, DPRD memiliki empat fungsi yaitu fungsi penyusunan peraturan daerah (yang dulu disebut fungsi legislasi), fungsi anggaran, fungsi pengawasan politik, serta fungsi repre-sentasi (perwakilan) dari masyarakat daerah. Fungsi pertama DPRD yakni fungsi penyusunan peraturan daerah dalam perkembangannya mengalami pasang naik dan pasang surut, seiring dengan perkembangan fungsi DPR-RI di tingkat nasional. Pada masa Orde Baru, DPR-RI lebih berperan sebagai aksesori demokrasi karena kedudukan presiden sebagai mandataris MPR-RI sangat kuat, apalagi dijalankan dengan model represif yang cenderung otoriter. Fakta sejarah menunjukkan bahwa selama masa Orde Baru tidak ada satupun rancangan undang-undang yang datang dari DPR. Apalagi Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen menyebutkan bahwa: "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat." Setelah amandemen, fungsi legislasi di tingkat nasional dikembalikan ke tangan DPR-RI. Hal tersebut dapat dibaca pada ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang."

Konkordan dengan perubahan di atas, pada tingkatan pemerintahan daerah juga dilakukan pergeseran fungsi mengatur yang selama ini dikuasai oleh kepala daerah, kemudian digeser ke tangan DPRD. Pada masa UU Nomor 22 Tahun 1999 dan beberapa UU sebelumnya, penyusunan program legislasi daerah (prolegda) berada di tangan kepala daerah yang disusun dan ditetapkan oleh kepala daerah.<sup>16</sup> Pada masa UU Nomor 32

Tahun 2004, kewenangan penyusunan prolegda telah bergeser ke tangan DPRD dengan membentuk alat kelengkapan DPRD yang disebut sebagai Badan Penyusun Program Legislasi Daerah (Banlegda). Kemudian pada masa UU Nomor 23 Tahun 2014, fungsi legislasi DPRD diubah menjadi fungsi penyusunan perda. Nama Banlegda kemudian berubah pula menjadi Badan Penyusun Program Peraturan Daerah (Banproperda).

Fungsi pembentukan peraturan daerah DPRD dilaksanakan dengan cara:

- a. Membahas bersama kepala daerah, untuk kemudian menyetujui atau tidak menyetujui;
- b. Mengajukan usul Rancangan peraturan daerah;
- c. Menyusun Program Pembentukan Perda.

Program penyusunan peraturan daerah memuat daftar urutan dan prioritas Ranperda yang akan dibuat dalam satu tahun anggaran, untuk dikoordinasikan dengan kepala daerah. Inisiatif pembuatan ranperda harus lebih banyak datang dari DPRD, sesuai dengan fungsi mengatur yang berada di tangan DPRD. Ranperda yang inisiatifnya tetap berada di tangan kepala daerah menyangkut tentang APBD, tentang perencanaan pembangunan, tentang tata ruang, dan tentang pajak dan retribusi daerah. Selebihnya inisiatif ranperda seharusnya datang dari DPRD sebagai wakil rakyat.

Dalam rangka proses pembelajaran agar demokrasi Indonesia lebih mengarah pada demokrasi yang substansial, bukan hanya prosedural, sebaiknya ranperda yang diajukan oleh DPRD disertai naskah akademik, meskipun tidak ada kewajiban. Menurut Pasal 43 ayat (3) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa: "Rancangan Undang-undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD HARUS disertai Naskah Akademik. Selanjutnya pada Pasal 56 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa: "Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau

<sup>16</sup>Lihat lebih lanjut Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah.

Naskah Akademik. Demikian pula bunyi Pasal 63 UU Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa Ketentuan mengenai penyusunan Perda Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Perda Kabupaten/Kota.

Fungsi Anggaran diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama Ranperda APBD yang diajukan oleh kepala daerah. Fungsi anggaran ini dilaksanakan dengan cara:

- a. Membahas KUA dan PPAS yang disusun oleh kepala daerah berdasarkan RKPD;
- b. membahas Ranperda tentang APBD;
- c. Membahas ranperda tentang perubahan APBD;
- d. Membahas ranperda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan.

Dalam menjalankan fungsi anggaran, kedudukan DPRD lebih kuat dibanding kepala daerah. Apabila DPRD menolak RAPBD yang diajukan oleh kepala daerah, maka kepala daerah menggunakan pagu anggaran tahun sebelumnya, dengan konsekuensi akan ada kegiatan yang tidak terakomodasi. Tetapi kedudukan yang lebih kuat ini tidak disalahgunakan untuk memaksakan anggaran yang hanya tertuju pada kepentingan kelompok atau partai politik yang bersangkutan. Anggota DPRD merupakan tergabung dalam partai politik tertentu, tetapi pada hakekatnya mereka adalah wakil rakyat yang terhormat, sehingga harus lebih berorientasi pada kepentingan masyarakat.

Fungsi pengawasan DPRD diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap:

- a. Pelaksanaan Perda dan Peraturan kepala daerah;
- b. Pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah; dan
- c. Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh BPK.

Karakteristik pengawasan DPRD adalah pengawasan politik dan kebijakan, bukan pengawasan teknis. Apabila ada masalah yang

bersifat teknis, perlu diangkat pada tataran politis dan kebijakan, antara lain melalui RDP (Rapat Dengar Pendapat), yang memberikan rekomendasi yang bersifat politik dan kebijakan. Ketentuan PP Nomor 12 Tahun 2018 Pasal 21 ayat (2) menyebutkan bahwa pengawasan DPRD dapat dilaksanakan melalui:

- a) Rapat kerja komisi dengan Pemerintah Daerah;
- b) Kegiatan kunjungan kerja;
- c) Rapat dengar pendapat umum; dan
- d) Pengaduan masyarakat.

Pasal 22 ayat (1) PP Nomor 12 Tahun 2018 juga menyatakan bahwa: “Dalam melaksanakan fungsi pengawasan, DPRD dapat memberikan rekomendasi terhadap laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah yang bertujuan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, produktivitas, dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Fungsi Representasi adalah fungsi mewakili kepentingan masyarakat dihadapan pihak ketiga, baik pengusaha, pihak kelompok masyarakat dalam dan luar negeri, maupun pihak pemerintah pusat. Dengan prinsip “*Vox Populi – Vox Dei*” atau suara rakyat adalah suara tuhan, maka DPRD sebagai wakil rakyat daerah perlu peka menyerap aspirasi, tuntutan, maupun kebutuhan mereka untuk dihadapkan pada pihak lain yang terkait. Apabila fungsi representasi berjalan dengan baik, paling tidak akan mengurangi kegiatan “extra parlemen” berupa demonstrasi maupun pemasangan poster/baliho sebagai wujud protes terhadap pihak lain yang merugikan kepentingan masyarakat daerah.

#### **A. Akuntabilitas Kinerja DPRD**

Akuntabilitas kinerja DPRD sebagai sebuah lembaga politik di tingkat daerah dan sekaligus unsur penyelenggara pemerintahan daerah sebenarnya dapat dilihat dari tiga jenis yakni : 1) akuntabilitas penggunaan anggaran yang dipertanggungjawabkan melalui pengukuran LAKIP

Sekretariat DPRD dan hasil audit BPK; 2) akuntabilitas politik kelembagaan DPRD kepada konstituen, yang seharusnya secara periodik diukur melalui sebuah instrument dan survey kepuasan publik; serta 3) akuntabilitas anggota DPRD kepada konstituen dan partai politik pengusungnya.

Dari ketiga jenis akuntabilitas DPRD sebagaimana dikemukakan di atas, yang sudah berjalan dengan baik baru jenis yang pertama yakni akuntabilitas penggunaan anggaran dan pengukuran kinerja dari Sekretariat Dewan yang lebih bersifat administratif, dengan melihat apakah penggunaan anggaran yang diberikan sudah sesuai dengan perencanaan. Demikian pula dengan hasil audit BPK juga bersifat administratif dari aspek keuangan dengan melihat apakah prosedur penggunaan anggarannya telah sesuai SAP (Standar Akuntansi Pemerintahan)<sup>17</sup> atukah belum.

Untuk akuntabilitas jenis kedua yakni akuntabilitas politik kelembagaan DPRD kepada konstituen dan akuntabilitas anggota DPRD belum pernah diukur karena alat ukurnya juga belum pernah ditetapkan. Dari rujukan literatur di negara lain juga belum ditemukan cara mengukur kinerja lembaga parlemen lokal.

## B. Model Pengukuran Akuntabilitas Kinerja DPRD

Seringkali ada kesalahan persepsi mengenai pengukuran kinerja DPRD dengan pengukuran kinerja Sekretariat DPRD. Pengukuran kinerja Setwan DPRD yang berkedudukan sebagai OPD selama ini sudah dilakukan bersama-sama OPD lainnya dalam bentuk penyusunan LAKIP (Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah) setiap tahunnya, serta audit penggunaan anggaran oleh BPK. Pada sisi lain, sampai saat ini belum ada model pengukuran kinerja DPRD nya sendiri sebagai lembaga politik. Seperti telah dijelaskan pada uraian

<sup>17</sup>Antara lain diatur melalui PP Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.

sebelumnya, pengukuran kinerja DPRD perlu dilihat dari fungsi-fungsi yang seharusnya dijalankan, baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Adapun model yang ditawarkan yaitu sebagai berikut:

## Pengukuran Kinerja Fungsi Penyusunan Perda

Kinerja Fungsi Penyusunan Perda oleh DPRD dapat dilihat secara kuantitatif maupun kualitatif dengan rincian sebagai berikut. Secara kuantitatif, kinerjanya dapat dilihat dari jumlah Perda yang berasal dari inisiatif DPRD, ukurannya adalah jumlahnya. Tetapi kalau hanya dilihat jumlahnya, nanti akan terjebak pada pola pikir makin banyak bikin Perda makin bagus kinerja DPRDnya. Padahal dalam era serba digital saat ini yang diperlukan justru kebebasan masyarakat berkreasi dan berinovasi tanpa terlalu banyak diatur. Masyarakat Indonesia saat ini termasuk kategori masyarakat yang terlampau banyak diatur (*over regulated*), sehingga Presiden Joko Widodo ingin membatasi jumlah peraturan perundang-undangan melalui mekanisme *omnibus law*.<sup>18</sup> Agar tidak terjebak pada kuantitas, makanya nilainya diberi bobot yang lebih kecil dari aspek kualitasnya.

Pengukuran kuantitatif Perda yang dihasilkan perlu pula dilihat sumber inisiatifnya, apakah dari kepala daerah atukah dari DPRD. Seiring dengan perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut UU Nomor 23 Tahun 2014, seharusnya Perda inisiatif yang berasal dari DPRD lebih banyak dibandingkan yang berasal dari kepala daerah.

<sup>18</sup>

Menurut legal-dictionary.thefreedictionary.com menyebutkan bahwa kata *omnibus* dalam Bahasa latin artinya *for all; containing two or more independent matters. A term frequently used in reference to a legislative bill comprised of two or more general subjects that is designed to compel the executive to approve provisions that he or she would otherwise reject but that he or she signs into law to prevent the defeat of the entire bill*".

Secara kualitatif, kinerja DPRD dalam menyusun Perda dapat dilihat dari seberapa banyak gagasan DPRD yang termuat dalam rancangan perda yang ditetapkan yang diukur dengan perkiraan bobot dalam persentase. Selain itu, kualitas Perda yang dihasilkan dapat dilihat dari proses penyusunannya apakah disertai naskah akademik ataukah tidak (meskipun sifatnya tentative). Selain itu perlu pula dilihat apakah dalam proses penyusunannya dilakukan konsultasi publik dengan melibatkan para pemangku kepentingan. Tidak kalah pentingnya untuk diukur adalah manfaat perda itu sendiri, apakah untuk kepentingan internal DPRD, internal pemerintah daerah ataukah untuk kepentingan publik, apakah perda tersebut lebih mengarah pada upaya penggalian potensi PAD ataukah untuk rekayasa sosial yang mendorong kearah kemajuan masyarakat dalam mencapai kebahagiaan.

Indikator selanjutnya yang perlu dilihat adalah indeks biaya penyusunan untuk setiap perda, yaitu dengan menghitung jumlah anggaran yang dikeluarkan untuk membuat perda dibagi jumlah perda yang dihasilkan. Selain itu juga dapat dihitung indeks rata-rata biaya penyusunan perda untuk setiap anggota DPRD. Melalui cara demikian setidaknya akan dapat diketahui tingkat efisiensi proses penyusunan setiap perda.

### **Pengukuran Kinerja Fungsi Anggaran**

Pengukuran kinerja DPRD dapat dilihat pula dari gagasan yang diberikan dalam proses penyusunan anggaran. Sebagai wakil rakyat seharusnya DPRD lebih berperan dalam mengarahkan penggunaan dana publik untuk sebesar-besarnya kepentingan masyarakat. Indikasinya dapat dilihat ada tidaknya "anggaran bayangan" (*shadow budget*)<sup>19</sup> yang

<sup>19</sup>Istilah *shadow budget* biasa digunakan dalam dunia bisnis yang secara umum artinya adalah : "*the opportunity cost of an activity or project to a society. It is usually computed when the actual price is not known. Even though the price is known, it does not reflect the real sacrifice made for that matter.*" (dikutip dari

dibuat oleh DPRD berisi angka-angka strategis yang akan didiskusikan dengan pemerintah daerah. Semakin banyak angka strategis yang dimiliki DPRD disertai argumentasi ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan, semakin kuat pula posisi DPRD dalam penyusunan APBD. Disinilah makna wakil rakyat dalam mewakili masyarakat mengatur kebijakan penggunaan dana-dana publik yang teralokasikan melalui APBD setiap tahunnya.

### **Pengukuran Kinerja Fungsi Pengawasan Politik**

Kinerja DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan dapat dilihat dari tiga aspek yakni frekuensi, metodologi, serta manfaatnya. Frekuensi pengawasan politik DPRD terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dilihat banyaknya pengawasan yang dilakukan setiap tahunnya. Dengan mengumpulkan data pengawasan selama lima tahun, dapat dihitung rata-rata pengawasan yang dilakukan setiap tahunnya.

### **Pengukuran Kinerja Fungsi Representasi**

Kinerja DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan dapat dilihat dari tiga aspek yakni frekuensi, kualitas, serta manfaatnya.

---

[https://www.answer.com/Q/What\\_is\\_Shadow\\_Budget](https://www.answer.com/Q/What_is_Shadow_Budget)). Dalam konteks tulisan ini, *shadow budget* diartikan sebagai angka-angka strategis yang seharusnya dimiliki oleh DPRD untuk dihadapkan pada angka-angka dibuat oleh pemerintah daerah, sehingga akan ditemukan angka ideal yang bermanfaat bagi kemajuan daerah dan masyarakat. Pada umumnya, pemerintah mematok angka strategis yang konservatif atau moderat, DPRD perlu mendorong angka strategis yang lebih tinggi sepanjang realistis untuk dicapai, agar pemerintah lebih giat bekerja.

**Tabel 1.1. Model Pengukuran Kinerja DPRD**

No.	Kategori Fungsi	Bobot	Parameter Penilaian	Ukurannya	Keterangan
1.	<b>Fungsi Penyusunan Perda</b>	3 5%			
1.a.	Kuantitas (15%)		1) Jumlah Perda yang dihasilkan atas inisiatif DPRD ataukah inisiatif pemda. 2) Rata-rata Lamanya waktu penyusunan sebuah perda.	Buah  Dihitung dalam hari.	Perlu dibandingkan antara perda inisiatif DPRD dan inisiatif pemda. Semakin banyak perda inisiatif DPRD nilainya makin baik.
1.b.	Kualitas (20%)		Proses Penyusunannya	1) Jumlah pemangku kepentingan yang terlibat dalam proses penyusunan perda (semakin banyak semakin baik) 2) apakah ada naskah akademiknya ataukah tidak; 3) Apakah diadakan konsultasi public ataukah tidak.	Idealnya penyusunan perda didahului dengan penyusunan naskah akademik dilanjutkan dengan konsultasi publik. Apabila setiap perda disertai naskah akademik dan dibahas dengan para pemangku kepentingan, nilainya makin baik.
			Manfaatnya  Indeks Biaya	Untuk internal pemda dan DPRD atau untuk masyarakat luas.  Besarnya biaya untuk membuat perda dibandingkan dengan jumlah perda yang dihasilkan, serta indeks biaya menurut jumlah anggota DPRD.	Semakin banyak perda dibuat untuk kepentingan masyarakat dibanding kepentingan internal pemerintahan daerah, nilainya semakin baik.  Semakin kecil indeks biaya pembuatannya, nilainya semakin tinggi karena lebih efisien.

No.	Kategori Fungsi	Bobot	Parameter Penilaian	Ukurannya	Keterangan
<b>2.</b>	<b>Fungsi Anggaran</b>	25%			
2.a.	Inisiatif Pembuatan Shadow Budget (10%)		Jumlah inisiatif shadow budget dalam 5 tahun  Angka-angka strategis yang ditawarkan DPRD dalam penyusunan APBD dalam 5 tahun		Angka strategis yang seharusnya ditawarkan DPRD antara lain : 1) LPED; 2) IPM; 3)Pendapatan perkapita; 4) Proyeksi pajak dan retribusi daerah. Semakin banyak angka strategis yang ditawarkan, nilainya semakin tinggi.
2.b.	Keterlibatan dalam pembahasan (10%).		Dilihat aktivitas anggota DPRD dalam pembahasan APBD.	Catatannya dapat dilihat dari Notulen Rapat Pembahasan APBD setiap tahunnya.	Semakin banyak memberi warna dalam pembahasan APBD untuk kepentingan masyarakat,nilainya semakin tinggi.
2.c.	Pokok pikiran yang diusulkan dan diterima serta sejalan dengan RPJMD (5%)		Jumlah pokok pikiran yang diserap melalui reses dan dapat masuk ke dalam APBD, yang sejalan dengan dokumen perencanaan		Pokok pikiran yang diperoleh dari hasil reses dan selaras dengan dokumen perencanaan perlu diperjuangkan oleh anggota DPRD sebagai wakil rakyat.
<b>3.</b>	<b>Fungsi Pengawasan Politik</b>	25%			
3.a.	Frekuensi (10%)		Pengawasan politik yang dilakukan selama lima tahun	Jumlah pengawasan politik yang dilakukan	Semakin aktif DPRD mengawasi jalannya pemerintahan daerah yang dijalankan oleh kepala daerah dan OPD, akan semakin menggambarkan perannya sebagai wakil rakyat yang produktif dan responsive
3.b.	Metodologi (10%)		Jenis metodologi yang digunakan	Jumlahnya selama lima tahun	Semakin banyak dan bervariasi metode

			<p>untuk penga-wasan antara lain:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) RDP</li> <li>2) Hak Angket</li> <li>3) Hak interpelasi</li> </ol>		<p>pengawasan yang digunakan semakin tinggi peran yang dimainkan oleh DPRD sebagai wakil rakyat.</p>
3.c.	Manfaat (5%)		<p>Manfaat pengawasan politik yang dilaksanakan terutama untuk menjaga agar peraturan perundang-un dangan dijalan-kan secara kon-sisten, APBD dijalankan se-suai rencana, kerjasama luarnegeri mengun-tungkan daerah dan masyarakat</p>	<p>Analisis data sekunder dari rekomendasi hasil pengawasan politik yang dijalankan oleh DPRD.</p>	<p>Pengawasan DPRD terhadap jalannya pemerintahan daerah bukan untuk mencari kesalahan, tetapi meng ingatkan agar apa yang dikerjakan sesuai dengan dokumen pe-rencanaan dan per-aturan perundang-un dangan.</p>
<b>4.</b>	<b>Fungsi representasi Masyarakat</b>	15%			
4.a.	Frekuensi (10%)		<p>Banyaknya pe-nerimaan unjuk rasa, kunjungan kerja untuk mengatasi ma-salah strategis masyarakat dlsb</p>	<p>Jumlah unjuk rasa selama 5 tahun yang diterima dan ditindaklanjuti</p>	
4.b.	Kualitas (10%)		<p>Dilihat apakah peran repre-sentasi yang dijalankan oleh DPRD berkait-an dengan isu-isu strategis yang berkaitan dengan kepen-tingan daerah dan masyarakat</p>	<p>Hasil rekomendasi DPRD kepada pihak terkait yang diakomodasi.</p>	<p>Kepentingan daerah dan masyarakat yang terakomodasi dan di-perjuangkan oleh DPRD akan mengurangi frekuensi “parlemen jalanan” dalam bentuk unjuk raja, protes secara digital, maupun pemasangan spanduk /baliho yang berisi protes terhadap kebi-jakan pihak ketiga yang dianggap merugikan masyarakat daerah.</p>

4.c.	Manfaat (5%)		Manfaat reko- mendasi DPRD kepada pemerintah pusat, perusahaan, individu untuk kepentingan masyarakat		
------	--------------	--	---	--	--

Selain diukur dengan model yang ditawarkan di atas, perlu juga ditangkap persepsi masyarakat mengenai keberadaan DPRD sebagai Lembaga wakil rakyat daerah melalui survei secara periodik setiap tahun sekali. Modelnya seperti survei kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik oleh birokrasi seperti yang diatur dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2014 tentang Pedoman Survei Kepuasan Masyarakat Terhadap Penyelenggara Pelayanan Publik, dengan modifikasi pertanyaan sesuai kedudukan, tugas, dan fungsi DPRD.

Ruang lingkup survei kepuasan masyarakat terhadap kinerja DPRD mencakup antara lain: 1) pengenalan masyarakat terhadap fungsi DPRD; 2) persepsi masyarakat mengenai kinerja DPRD dalam fungsi penyusunan perda; 3) persepsi masyarakat mengenai kinerja DPRD dalam fungsi anggaran; 4) persepsi masyarakat mengenai kinerja DPRD dalam fungsi pengawasan; 5) persepsi masyarakat mengenai kinerja DPRD dalam fungsi representasi; 6) persepsi masyarakat mengenai keterbukaan DPRD dalam penggunaan anggarannya; 7) persepsi masyarakat mengenai kepuasan terhadap keseluruhan fungsi DPRD.

Gagasan awal mengenai model pengukuran kinerja DPRD dalam konteks *good governance* sebagaimana dikemukakan di atas masih perlu dielaborasi dan diujicoba terlebih dahulu agar lebih akurat dan mampu mengukur apa yang seharusnya diukur. Para ilmuwan dan mahasiswa diundang untuk melakukan ujicoba model tersebut melalui penelitian didaerahnya masing-masing.

Untuk membuat rentang nilai antara batas atas dengan batas bawah diperlukan data awal untuk menentukan jaraknya. Sebagai contoh untuk mengetahui kinerja DPRD dilihat dari kuantitas pembuatan perda, perlu diketahui jumlah paling banyak, jumlah paling sedikit, serta rata-rata perda yang dibuat DPRD seluruh Indonesia untuk masing-masing susunan pemerintahan (provinsi, kabupaten, dan kota). Dengan adanya rentang tersebut, selanjutnya dapat dilakukan pengukuran pada obyek DPRD yang dikaji kinerjanya. Demikian pula dengan aspek-aspek lainnya.

Dengan adanya pengukuran terhadap kinerja DPRD sebagai wakil rakyat daerah, maka tujuan mencapai demokrasi yang substansial di Indonesia secara bertahap dapat dicapai.

#### DAFTAR PUSTAKA

- S. Schiavo-Campo and P.S.A. Sundaram, *to Serve and to Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World*, Asian Development Bank, 2001.
- Sadu Wasistiono dan Jonatan Wiyoso; 2009. **Meningkatkan Kinerja DPRD**; Penerbit Fokusmedia, Bandung.
- Sadu Wasistiono; **Menuju Desentralisasi Berkeseimbangan**; Jurnal Ilmu Politik AIPI Nomor 21 Tahun 2010 dengan tema “Dasawarsa Kedua Otonomi Daerah: Evaluasi dan Prospek”.
- Sadu Wasistiono dan Petrus Polyando; 2017. **Politik Desentralisasi di Indonesia – Edisi Revisi yang Diperluas**; Penerbit IPDN Press, Jatinangor

**Peraturan Perundangan Terkait**

1. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
4. Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.
5. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah.
6. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2014 tentang Pedoman Survei Kepuasan Masyarakat Terhadap Penyelenggara Pelayanan Publik.