

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

DPRD merupakan lembaga perwakilan di daerah yang mempunyai peran penting dalam pelaksanaan pemerintahan daerah dan otonomi daerah. DPRD juga merupakan gambaran demokrasi ditingkat lokal yang merupakan lembaga pembuat kebijakan bersama dengan lembaga eksekutif, selain itu DPRD juga sebagai lembaga kontrol bagi jalannya pemerintahan daerah, agar sejalan dengan aspirasi dan kepentingan masyarakat.

Sebagai wakil rakyat, DPRD harus mewakili masyarakat yang memilihnya. Ia harus mampu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakatnya. Kepentingan dan aspirasi masyarakat yang beraneka ragam, baik yang disebabkan oleh jumlah rakyat yang sangat besar, maupun yang disebabkan oleh rakyat yang terdiri dari berbagai macam lapisan, yang memiliki kepentingan yang saling berbeda satu sama lain. Aspirasi atau kepentingan masyarakat dapat berwujud material seperti sandang, pangan, papan, kesehatan, dan dapat pula berwujud spiritual seperti pendidikan, kebebasan, keadilan, keagamaan, dan sebagainya. Namun pada kenyataannya, hubungan antara wakil dengan yang diwakilinya lebih dipengaruhi oleh siklus lima tahunan untuk memperkuat dan mempertahankan posisi politiknya, dimana para politisi menebar janji-janji yang mempesona sehingga masyarakat seolah terbuai dengan janji manis itu, tetapi setelah terpilih, para wakil tersebut seolah melupakan janjinya, dan begitu disibukkan dengan

kenikmatan fasilitas yang disediakan, sehingga lupa dengan tanggungjawab yang diemban sebagai wakil rakyat.

DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat seyogianya mampu dan berani menyuarakan aspirasi masyarakat dengan tidak mengabaikan organisasi induknya. DPRD merupakan suatu wujud keikutsertaan rakyat dalam mengatur jalannya pemerintahan tingkat lokal. Keikutsertaan itu sangat luas, termasuk merumuskan berbagai macam kebijakan dan melaksanakan fungsi kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.

Seiring dengan adanya otonomi daerah, maka posisi DPRD sebagai lembaga perwakilan semakin kuat. Namun semua itu menjadikan DPRD semakin banyak menuai kritik yang dilontarkan terhadap lembaga tersebut. Dengan fakta-fakta politik yang berkembang di masyarakat, tidak sejalan dengan demokrasi yang selalu didengung-dengungkan banyak orang. Bermacam isu yang berkembang yang terkait dengan DPRD, dari mulai isu moral hingga banyaknya politisi yang duduk di kursi-kursi DPRD terjerat kasus korupsi, serta perselingkuhan DPRD dengan lembaga eksekutif.

Masalah inilah yang selalu menjadi sorotan publik. Masyarakat seakan tidak percaya lagi terhadap lembaga tersebut, dikarenakan masyarakat merasa tidak terwakili aspirasinya dan kurang diperhatikannya kepentingan-kepentingan mereka.

Hal demikian juga yang dialami DPRD Bantul yang mengalami ketidakpercayaan dari masyarakat, terlebih saat-saat menjelang pemilu 2009, anggota DPRD Bantul mulai malas ngantor. Memasuki masa-masa kampanye

Pemilu 2009, jumlah kehadiran para wakil rakyat merosot tajam dibandingkan hari-hari sebelumnya. Kondisi tersebut dibenarkan Ketua Badan Kehormatan DPRD Bantul Edy Susilo¹

"Kami akui, saat ini prosentase kehadiran rekan-rekan menurun," kata Edy adanya. Hanya, politikus Partai Persatuan Pembangunan (PPP) ini tidak menyebut prosentase kedatangan anggota dewan setiap harinya dalam rapat fraksi, komisi maupun rapat lain. Ia mengatakan, semakin banyaknya anggota dewan yang absen karena beberapa faktor. Antara lain, sibuk mengurus kegiatan kampanye untuk berebut kursi legislatif pada Pemilu 2009. Sekadar diketahui, banyak anggota dewan periode 2004-2009 yang maju lagi berebut kursi.

Sebanyak 28 dari 45 anggota dewan yang saat ini menjabat, maju lagi. PDIP sebanyak 11 orang, PAN 6, Golkar 4, PKS 4, Demokrat 1, PKB 1 dan PKPB 1. Mereka tercatat sebagai caleg DPRD Bantul dan DIJ. Mereka yang tidak maju lagi juga kehilangan motivasi. Lantaran menurunnya motivasi tersebut, anggota yang dulunya rajin, sekarang mulai malas-malasan. Semangat menghadiri rapat maupun sidang paripurna terus meluntur.

Parahnya lagi, anggota dewan yang malas, semakin malas akhir-akhir ini. Padahal, kehadiran anggota dewan menjadi penentu masa depan Kabupaten Bantul, khususnya dalam menyelesaikan persoalan pemerintahan maupun menyangkut kepentingan masyarakat

¹ Radar Yogya, *menjelang pemilu 2009, anggota DPRD Bantul mulai malas ngantor* Kamis, 04 Desember 2008

Beberapa tahun sebelumnya dua anggota DPRD Bantul pernah dilaporkan ke Polda DIY karena menggunakan ijazah palsu, kedua anggota dewan tersebut merupakan kader dari partai Golkar dan PDIP². Ironinya hingga saat ini kedua anggota dewan tersebut masih memegang jabatan yang cukup penting di DPRD Bantul.

Ditahun yang sama DPRD Bantul juga diterpa kasus ”pesta” anggaran dengan membeli mobil dinas yang baru. Empat buah Toyota Avanza yang akan digunakan ketua Komisi DPRD Bantul. Hal tersebut dianggap sebagian masyarakat tidak mencerminkan aspirasi dan fakta sosial di masyarakat yang dibelit kesusahan ekonomi.³

Berdasarkan paparan diatas, maka skripsi ini mencoba untuk menganalisis bagaimana Persepsi Masyarakat Bantul terhadap Akuntabilitas DPRD dalam Pelaksanaan Fungsi Perwakilan pada periode 2004-2009

Dari hasil penelitian yang dilakukan didapatkan bahwa persepsi masyarakat terhadap akuntabilitas DPRD Bantul dalam pelaksanaan fungsi perwakilan periode 2004-2009, masuk dalam kategori cukup baik, dengan skala indeks 2.86. Masyarakat berpendapat mereka cukup terwakili oleh DPRD Kabupaten Bantul. Hal ini dipengaruhi oleh tingkat komunikasi antara wakil rakyat dengan masyarakat cukup baik, seperti keterlibatan masyarakat dalam proses pembuatan perda yang dinilai cukup baik, pendekatan DPRD Bantul periode 2004-2009 pada masyarakat yang cukup baik, dan tugas dan fungsi tiap komisi dijalankan cukup baik, serta perda yang dihasilkan cukup

² DetikSport, *Dua Anggota DPRD Bantul Diduga Berijazah Palsu*, Rabu, 28 Desember 2005

³ Bernas, *Beli Mobil Baru DPRD Bantul Dinilai Tak Peka*, Jum'at 30 September 2005

mewakili kepentingan masyarakat. Komunikasi yang dilakukan melalui simpul-simpul aspirasi seperti tokoh-tokoh masyarakat dan beberapa ormas, sehingga masyarakat merasa cukup terwakili. Namun masih ada kekurangan bagi anggota dewan, yakni intensitas anggota dewan dalam mengundang masyarakat untuk memberikan masukan kepada DPRD.

Dari penelitian ini penulis menyimpulkan bahwa responden membentuk suatu persepsi dengan apa yang mereka ketahui dan alami. persepsi masyarakat terhadap akuntabilitas DPRD Bantul dalam pelaksanaan fungsi perwakilan periode 2004-2009, masuk dalam kategori cukup baik, dengan skala indeks 2.86

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang peneliti paparkan diatas, maka penelitian ini perlu dipertegas rumusan masalahnya, yaitu: Bagaimana persepsi masyarakat Bantul terhadap Akuntabilitas DPRD dalam Pelaksanaan Fungsi Perwakilan pada periode 2004-2009?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka penelitian ini bertujuan: "Memperoleh gambaran mengenai tanggapan dan pendapat masyarakat Bantul terhadap akuntabilitas DPRD dalam pelaksanaan fungsi perwakilan".

Adapun manfaat dari penelitian ini, yaitu:

1. Secara Teoritis

Dapat menambah khasanah ilmu pengetahuan tentang persepsi suatu masyarakat, terhadap akuntabilitas DPRD dalam pelaksanaan fungsi perwakilan.

2. Secara Praktis

Dapat memberikan masukan bagi DPRD dalam pelaksanaan akuntabilitas fungsinya sebagai lembaga perwakilan. Terutama dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai sarana untuk meningkatkan partisipasi masyarakat.

D. Kerangka Dasar Teori

Setiap orang memiliki persepsi yang berbeda dalam memahami suatu fenomena sosial disekitar lingkungannya. Perbedaan persepsi tersebut terjadi karena adanya perbedaan proses dalam memahami suatu peristiwa melalui penginderaan yang mereka gunakan atau adanya perbedaan informasi yang mereka tangkap melalui penginderaan yang ada. Karena persepsi seseorang dipengaruhi oleh banyak faktor yang masing-masing orang seringkali mengalami perbedaan tersendiri. Adapun faktor yang sangat mempengaruhi persepsi seseorang terhadap suatu peristiwa atau fenomena sosial tertentu, berangkat dari penginderaan yang mereka miliki, yang kemudian mereka gunakan dan merekam semua peristiwa atau informasi dalam kehidupannya. Sehingga semua yang terindera oleh alat penginderaan seseorang, akan menyimpulkan semua peristiwa atau informasi yang mereka serap, yang

kemudian disebut dengan persepsi. Untuk lebih jelasnya, berikut serangkaian mengenai pengertian persepsi yang dimaksudkan diatas.

D.1.Persepsi

Persepsi menurut Davidoff dan Rogers suatu persepsi dapat dikemukakan karena perasaan, kemampuan berpikir, pengalaman-pengalaman individu yang tidak sama, maka dalam mempersepsi sesuatu stimulus, hasil persepsi mungkin akan berbeda antara individu satu dengan individu lain, karena persepsi itu bersifat individual.⁴

Berdasarkan kamus besar bahasa Indonesia, persepsi adalah tanggapan penerimaan langsung dari suatu serapan atau merupakan suatu proses seseorang mengetahui beberapa hal melalui panca inderanya kemudian menyimpulkannya.⁵ Menurut Rakhmat, persepsi adalah pengalaman tentang obyek, peristiwa, atau hubungan-hubungan yang diperoleh dengan menyimpulkan informasi dan menafsirkan pesan.⁶

Menurut Burner, persepsi adalah proses kategorisasi, organisme dirangsang oleh suatu masukan tertentu (obyek-obyek diluar, peristiwa dan lain-lain) dan organisme itu merespon dengan menghubungkan masukan itu dengan salah satu kategori (golongan) obyek-obyek atau peristiwa-peristiwa. Menurut Miftah Thoha, persepsi pada hakikatnya adalah proses kognitif yang dialami oleh setiap orang didalam memahami informasi tentang lingkungannya, baik lewat penglihatan, pendengaran,

⁴ Bimo Walgito. 2004. Pengantar Psikologi Umum. Yogyakarta. Andi Offset. hal.89.

⁵ Kamus besar bahasa Indonesia.

⁶ Jalaluddin Rahmat. 1994. Psikologi Komunikasi. Bandung. Remaja Rosdakarya. hal. 51

penghayatan, perasaan dan penciuman. Persepsi menurut Robbins, adalah suatu proses dimana individu mengorganisasikan dan menginterpretasikan kesan sensori mereka untuk memberi arti pada lingkungan mereka.

Branca , Woodworth dan Marquis mengartikan persepsi sebagai suatu proses yang didahului oleh proses pengindraan, yaitu merupakan proses diterimanya stimulus oleh individu melalui alat indera atau juga disebut proses sensoris.⁷ Sedangkan menurut Davidoff persepsi adalah stimulus yang diindra, kemudian oleh individu diorganisasikan dan diinterpretasikan. Dan menurut Moskowitz dan Orgel, persepsi merupakan suatu proses yang integrated dalam diri individu terhadap stimulus yang diterimanya.

Berdasarkan banyak uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa pengertian persepsi adalah suatu proses pemahaman (kognitif) yang dialami oleh seseorang atau lebih, dalam memahami informasi tentang lingkungannya, melalui penglihatan, pendengaran, dan penghayatan (pengindraan), kemudian diorganisasikan dan diinterpretasikan kesan sensori mereka untuk memberi arti pada lingkungan mereka.

D.2.Persepsi Sosial

Persepsi sosial menurut David O Sears adalah bagaimana kita membuat kesan pertama, prasangka apa yang mempengaruhi mereka, jenis informasi apa yang kita pakai untuk sampai pada kesan tersebut, dan

⁷ Ibid. hal. 88.

bagaimana akuratnya kesan itu.⁸ Menurut Istiqomah dkk, Persepsi sosial mengandung unsur subyektif. Persepsi seseorang bisa keliru atau berbeda dari persepsi orang lain. Kekeliruan atau perbedaan persepsi ini dapat membawa macam-macam akibat dalam hubungan antar manusia. Persepsi sosial menyangkut atau berhubungan dengan adanya rangsangan-rangsangan sosial. Rangsangan-rangsangan sosial ini dapat mencakup banyak hal, dapat terdiri dari (a) orang atau orang-orang berikut ciri-ciri, kualitas, sikap dan perilakunya, (b) peristiwa-peristiwa sosial dalam pengertian peristiwa-peristiwa yang melibatkan orang-orang, secara langsung maupun tidak langsung, norma-norma, dan lain-lain.⁹

Penelitian lain menunjukkan bahwa proses persepsi juga dipengaruhi oleh pengalaman belajar dari masa lalu, harapan dan preferensi.¹⁰ Terkait dengan persepsi sosial, Istiqomah menyebutkan ada 3 hal yang mempengaruhi, yakni 1) variabel obyek-stimulus, 2) variabel latar atau suasana pengiring keberadaan obyek-stimulus, dan 3) variabel diri preseptor (pengalaman, intelegensia, kemampuan menghayati stimuli, ingatan, disposisi kepribadian, sikap, kecemasan, dan pengharapan¹¹

Ada tiga dimensi yang terkait dengan persepsi, menurut Osgood tentang konsep *diferensial semantik* menjelaskan tiga dimensi dasar yang terkait dengan persepsi, yakni *evaluasi* (baik-buruk), *potensi* (kuat-lemah),

⁸ David O Sears, *Psikologi Sosial*, Jilid 1, Alih bahasa oleh Micahael Adriyanto dan Savitri Soekrisno. Jakarta: Penerbit Erlangga. et. al, 1994.

⁹ Istiqomah, dkk, *Modul 1-9: Materi Pokok Psikologi Sosial*. Jakarta: Penerbit Karunika Universitas Terbuka. 1988

¹¹ Ibid, 1-9. 1994

dan *aktivitas* (aktif-pasif). Menurutnya evaluasi merupakan dimensi utama yang mendasari persepsi, disamping potensi dan aktivitas.¹²

Berdasarkan uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa pengertian persepsi sosial adalah sebuah proses rangsangan sosial seseorang terhadap suatu obyek peristiwa sosial, dimana peristiwa sosial tersebut dapat memberikan kesan pertama orang tersebut dalam memandangnya.

D.3.Masyarakat

Mayor Polak berpendapat bahwa masyarakat adalah wadah segenap hubungan social yang terdiri dari banyak sekali kolektifitas serta kelompok, dan tiap-tiap kelompok terdiri atas kelompok-kelompok yang lebih kecil (sub kelompok). Semuanya itu tersusun secara hirarkis (dari atas ke bawah) atau kesinambungan sejajar, dan setaraf, ataupun saling tembus menembus.

Menurut Koentjaraningrat¹³ masyarakat adalah: kesatuan hidup manusia yang berinteraksi menurut suatu system adat istiadat tertentu yang bersifat kontiyu, dan terikat oleh suatu rasa identitas bersama. Definisi ini menyerupai dari definisi yang diajukan oleh Gillin dan JP Gillin dalam buku mereka Cultural Sociology, yang merumuskan bahwa masyarakat atau society adalah: “*the largest grouping in which common customs, traditions, attitudes, and fillings of unity are operate*”, unsure grouping dalam definisi itu menyerupai unsure “kesatuan hidup”, sedangkan unsure common customs, traditions adalah unsure “adat istiadat”. Dan unsure

¹² Ibid. op.cit.1994

¹³ Koentjaraningrat,1997. *Metode-metode penelitian Masyarakat*, PT. Gramedia, Jakarta. Hal ;162

kontinuitas, serta unsure common attitudes and felling of unity adalah sama dengan unsure “identitas bersama”.¹⁴

D.4.Pengertian Lembaga Perwakilan

Menurut Miriam Budiardjo¹⁵, lembaga legislatif adalah yang “legislate” atau membuat undang-undang. Anggotanya dianggap mewakili rakyat; maka dari itu lembaga ini sering dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat; nama lain yang sering dipakai ialah Parlemen. Sedangkan pengertian dari perwakilan (*representation*) adalah konsep bahwa seseorang atau kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar. Dewasa ini anggota dewan perwakilan rakyat pada umumnya mewakili rakyat melalui partai politik. Hal ini dinamakan perwakilan bersifat politik (*political representation*).

Di Indonesia lembaga perwakilan dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), lain hal di Inggris lembaga perwakilan disebut parlemen yang terdiri *House Of Commons* dan *House Of Lord*. Di Amerika disebut dengan kongres yang terdiri dari *House Of Representatives* dan Senat, begitu juga di Negara-negara lainnya memiliki nama dan bentuk yang berbeda namun pada intinya merupakan suatu lembaga perwakilan rakyat.

¹⁴ Ibid. hal 147

¹⁵ Miriam Budiardjo. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Rivisi. Jakarta. Gramidia Pustaka. Hal. 317

Menurut Max Boboy¹⁶, Ada beberapa teori lembaga perwakilan berdasarkan hububungan antara seorang wakil dengan yang diwakilinya, yaitu:

1. Teori Mandat Representatif

Teori ini mengatakan bahwa sang wakil dianggap bergabung dalam lembaga perwakilan, dimana yang diwakili memilih dan memberikan mandat pada lembaga perwakilan, sehingga sang wakil sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemilihnya apalagi untuk meminta pertanggungjawabannya. Yang bertanggungjawab justru adalah lembaga perwakilan kepada rakyat pemilihnya.

2. Teori Organ

Ajaran Von Gierke (Jerman) tentang teori organ mengatakan, Negara merupakan satu organisme yang mempunyai alat-alat perlengkapannya seperti, eksekutif, parlemen dan rakyat, yang semuanya itu mempunyai fungsinya sendiri-sendiri namun antara satu dengan yang lainnya saling berkepentingan.

Dengan demikian setelah rakyat memilih lembaga perwakilan mereka tidak perlu lagi mencampuri lembaga perwakilan tersebut dan lembaga ini bebas menjalankan fungsinya sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh Undang-undang Dasar.

¹⁶ Max Boboy. 1994. *DPRD RI Dalam perspektif Sejarah dan Tata Negara*. Jakarta. Pustaka Sinar Harapan.

3. Teori Sosiologi

Ajaran ini menganggap bahwa lembaga perwakilan bukan merupakan bangunan politis, akan tetapi merupakan bangunan mesyarakat (*sosial*). Para pemilih akan memilih wakil-wakilnya yang dianggap benar-benar ahli dalam bidang kenegaraan yang akan bersungguh-sungguh membela kepentingan pemilih. Sehingga lembaga perwakilan yang terbentuk itu terdiri dari golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat.

4. Teori Hukum Obyektif

Leon Duguit mengatakan hubungan antara rakyat dan parlemen dasarnya adalah solidaritas. Wakil-wakil rakyat dapat melaksanakan dan menjalankan tugas kenegaraannya hanya atas nama rakyat. Sebaliknya rakyat tidak akan dapat melaksanakan tugas kenegaraannya tanpa memberikan dukungan kepada wakil-wakilnya dalam menentukan wewenang pemerintah. Dengan demikian ada pembagian kerja antara rakyat dan parlemen. Keinginan untuk berkelompok yang disebut solidaritas adalah dasar dari pada hukum obyektif yang timbul. Hukum obyektif inilah yang membentuk lembaga perwakilan yang menjadi suatu bangunan hukum dan bukan hak-hak yang diberikan kepada mandataris yang membentuk perwakilan tersebut.

D.4.Fungsi Lembaga Perwakilan

Dalam Undang-undang kita dinyatakan bahwa fungsi DPR sebagai lembaga legislatif meliputi fungsi legeslasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan

Fungsi perundang-undangan adalah fungsi lembaga perwakilan untuk membuat peraturan perundangan (*Law making*), yang pada tingkat lokal adalah fungsi pembuatan peraturan daerah (perda). Fungsi pembuatan perundangan ini biasanya dilakukan bersama dengan eksekutif. Lebih lanjut Arbit Sanit¹⁷ memayatakan bahwa lembaga perwakilan rakyat atau disebut juga lembaga perwakilan politik adalah lembaga yang berwenang yang membuat keputusan atas nama rakyat yang dieakilinya. Dengan demikian adanya wewenang yang melekat dalam lembaga perwakilan tersebut maka kebijakan yang dibuat merupakan cerminan dari aspirasi rakyat dan mekasisme yang demikian merupakan manifestasi pelaksanaan demokrasi

Fungsi pengawasan adalah mengawasi eksekutif atau pemerintah agar dalam melaksanakan fungsinya sebagai eksekutif sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku, baik yang ditetapkan pada tingkat nasional maupun peraturan dibawahnya, termasuk didalamnya pengawasan terhadap pelaksanaan APBD. Dalam melaksanakan fungsi pengawasan ini DPRD dilengkapi dengan hak-hak antara lain hak untuk

¹⁷ Arbit sanit, Perwakilan Politik Di Indonesia, Rajawali, Jakarta, hal 74-75

mengajukan pertanyaan, meminta keterangan dan hak untuk mengadakan penyelidikan

Selain fungsi diatas, lembaga perwakilan kadang juga melaksanakan fungsi memilih dan mengangkat pejabat publik. Dalam mekanisme sistem parlementer misalnya, lembaga legislatif berfungsi untuk memilih eksekutif. Walter Bagehot¹⁸ menyatakan bahwa fungsi lembaga perwakilan rakyat adalah menjalankan berbagai fungsi penting negara antara lain menominasikan orang-orang yang akan duduk di lembaga eksekutif, menetapkan undang-undang, menyiapkan dan menetapkan anggaran, mengawasi kabinet, menyampaikan keluhan masyarakat dan memasyarakatkan berbagai isu yang dihadapi negara.

Sedang menurut Max Boboy¹⁹, lembaga perwakilan atau parlemen mempunyai tiga fungsi , yaitu:

1. Fungsi Perundang-undangan (Legislasi)

Yang dimaksud dengan fungsi perundang-undangan adalah membentuk undang-undang biasa seperti undang-undang pemilu, Undang-undang Kewarganegaraan, Undang-undang tentang APBN dan sebagainya.

2. Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan ialah fungsi yang dilakukan oleh lembaga perwakilan atau parlemen untuk mengawasi pemerintah.

3. Sebagai sarana Pendidikan Politik

¹⁸ Roy MacRidid and B.E. Brown, *Comperative politics: Note and Readings*, The Dorsey, Homewood, Illinois, 1968.

¹⁹ Max Boboy, *op cit*

Yang dimaksud dengan sarana pendidikan politik, artinya rakyat untuk mengetahui persoalan yang menyangkut kepentingan umum melalui pembahasan-pembahasan, kebijakan-kebijakan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan.

Peran perwakilan baik secara individu ataupun kelembagaan sangat tergantung pada siapa yang membuat kebijakan, bagaimana mereka menerima ataupun mendefinisikan masalah, bagaimana mereka mendefinisikan peran mereka, dan bagaimana mereka berinteraksi dengan sesamanya maupun dengan pihak lain. Analisis mengenai peran lembaga perwakilan dapat dilakukan dengan analisis agregat.

Demensi agregatif dari lembaga perwakilan meliputi:

1. Kuantitas dan tipe usulan legislatif diperkenalkan, diproses, diamandemen, diterima ataupun ditolak.
2. Jumlah sesi dan atau hari yang dibutuhkan dari berbagai aspek proses legislatif formal seperti perdebatan, kerja komite, periode masalah, dan sebagainya.
3. Jumlah suara dari masing-masing tipe legislasi ataupun pengambilan keputusan individual, partai atau kelompok parlemen, koalisi dan sebagainya.
4. Tipe debat dan aspek-aspek lain dalam interaksi diantara pembuat kebijakan.

5. Karakteristik personal seperti umur, jenis kelamin, pendidikan, agama, profesi, karier politik, kelompok afiliasi, pengalaman kerja, asal daerah dari para legislator.

D.5. DPRD Sebagai Lembaga Perwakilan

Dalam Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 40 disebutkan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Sebagai lembaga legislatif, DPRD memiliki tiga fungsi yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Fungsi legislasi merupakan fungsi pembuatan peraturan daerah bersama-sama dengan eksekutif daerah. Pelaksanaan ketiga fungsi tersebut dalam rangka menciptakan pemerintahan yang responsive dan aspiratif serta ada hubungan yang saling mengontrol antara lembaga legislatif dan eksekutif.

Dalam pelaksanaan fungsinya, DPRD dilengkapi dengan hak-hak yang melekat pada lembaga DPRD yaitu:

1. Hak Interplasi
2. Hak Angket
3. Hak Menyatakan Pendapat.

Yang dimaksud hal interplasi adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada masyarakat. Sedangkan hak angket adalah hak DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap

kebijakan pemerintah yang penting, strategis dan berdampak pada masyarakat luas.

Selain hak yang melekat pada DPRD, anggota DPRD juga mempunyai beberapa hak yaitu:

1. Mengajukan rancangan perda
2. Mengajukan pertanyaan
3. Menyampaikan usul dan pendapat
4. Memilih dan dipilih
5. Membela diri
6. Imunitas
7. Protokole
8. Keuangan dan administratif.

Hak-hak tersebut dilaksanakan melalui mekanisme yang sudah diatur dengan undang-undang.

D.6. Akuntabilitas Lembaga Perwakilan

Penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis pada *Good Governance* sudah menjadi kebutuhan, baik pada tataran pemerintahan nasional maupun lokal. Pemaknaan atas *Good Governance* sangat beragam, namun paling tidak ada 4 pilar utama dalam *Good Governance* yaitu *Accountability*, *Transparency*, *Predictability*, dan *Participatory*. Akuntabilitas merupakan salah satu pilar *Good Governance* yang utama, meskipun membahas akuntabilitas tentunya tidak terlepas dari pilar-pilar yang lain.

Akuntabilitas, menurut Miriam Budiadjo didefinisikan sebagai pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk pemerintah kepada mereka yang memberi mandat itu.²⁰ Pengertian akuntabilitas tersebut menunjukkan kepada hak rakyat untuk memperoleh pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintah.

Guy Peters²¹ menyatakan bahwa akuntabilitas adalah prinsip yang menjamin setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka oleh pelaku kepada pihak-pihak yang terkena dampak penerapan kebijakan. Guy Peters juga menyatakan bahwa ada 3 tipe akuntabilitas yaitu : 1) Akuntabilitas Administrative, 2) Akuntabilitas Keuangan, 3) Akuntabilitas Kebijakan Publik.

Menurut Bontoro Tjokroamidjojo²², ada 4 jenis akuntabilitas yaitu:

- a. Akuntabilitas politik dari pemerintah melalui lembaga perwakilan.
- b. Akuntabilitas keuangan melalui pelembagaan budget dan pengawasan BPK.
- c. Akuntabilitas Hukum, dalam bentuk aturan hukum, reformasi hukum dan pengembangan perangkat hukum.
- d. Akuntabilitas ekonomi (efisiensi) dalam bentuk likuiditas dan (tidak) kepailitan dalam suatu pemerintahan yang demokratis, tanggung gugat rakyat melalui sistem perwakilan.

²⁰ Miriam Budiardjo. 1998. *Menggapai Kedaulatan untuk Rakyat*. Bandung. Mizan. hal 107-120.

²¹ Seperti dikutip Loina Lalolo Krina, Indikator dan ALat Ukur Akuntabilitas, Transparansi dan Partisipasi, Sekretariat *Good Governance*, BAPPENAS, 2003.

²² Ibid.

Dari berbagai macam akuntabilitas tersebut, akuntabilitas pelayanan dan akuntabilitas keuangan sudah banyak dilakukan. Dalam pelayanan publik, akuntabilitas dapat diukur dalam setiap tahapan yaitu :

1. Pada tahap proses pembuatan keputusan, indikator yang digunakan dalam mengukur akuntabilitas publik adalah:
 - a. Pembuatan sebuah keputusan harus dibuat secara tertulis dan tersedia bagi setiap warga yang membutuhkan.
 - b. Pembuatan keputusan sudah memenuhi standar etika dan nilai-nilai yang berlaku, artinya sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar maupun nilai-nilai yang berlaku di *stakeholders*.
 - c. Adanya kejelasan dari sasaran kebijakan yang diambil, dan sudah sesuai dengan visi dan misi organisasi, serta standar yang berlaku.
 - d. Adanya mekanisme untuk menjamin bahwa standar telah terpenuhi, dengan konsekuensi mekanisme pertanggungjawaban jika standar tersebut tidak terpenuhi.
2. Pada tahap sosialisasi kebijakan, beberapa indikator untuk menjamin akuntabilitas publik adalah:
 - a. Penyebarluasan informasi mengenai suatu keputusan, melalui media massa, media pemirsa, maupun media komunikasi personal.
 - b. Akurasi dan kelengkapan informasi yang berhubungan dengan cara-cara mencapai sasaran atau program.
 - c. Akses publik pada informasi atas suatu keputusan setelah keputusan dibuat dan mekanisme pengaduan masyarakat.

- d. Ketersediaan sistem informasi manajemen dan monitoring hasil yang telah dicapai oleh pemerintah.

Menilai akuntabilitas politik lebih rumit, karena membutuhkan beberapa waktu ataupun periode jabatan politik. Akuntabilitas politik sangat terkait dengan akuntabilitas demokrasi. Akuntabilitas demokrasi biasanya mengacu kepada pelaksanaan hak-hak politik warga Negara dan kebebasan warga Negara. Karena akuntabilitas politik lembaga perwakilan sangat terkait dengan hak-hak warga Negara, terutama dalam hubungannya antara wakil dengan yang diwakilinya, maka menilai akuntabilitas lembaga perwakilan secara kelembagaan maupun individual dilakukan dengan menilai pelaksanaan fungsi-fungsi perwakilan, pelaksanaan hak-hak wakil rakyat dilembaga perwakilan maupun pelaksanaan tugas sehari-hari para legislatur sebagai wakil rakyat.

Output dari lembaga legislatif dapat diukur dalam sejumlah cara yang menghubungkan *legislatif* dengan fungsi-fungsinya. Fungsi *Rule Making* misalnya, dapat diukur dengan jumlah dan jenis produk aturan atau undang-undang yang dihasilkan. Ilmuan politik Perancis Jean Blondil mengklasifikasikan undang-undang berdasar aspek *distributive*, *redistributif* dan kualitas *regulatory*. Fungsi yang lain dapat dilihat dari kuantitas faktor-faktor seperti jumlah dan jenis pertanyaan yang diajukan, investigasi yang dilakukan, sesi-sesi komite publik dan privat yang diadakan, frekuensi interaksi dengan konstituen, *interest group* maupun kelompok kepentingan yang diwakili.

Menurut Miriam Budiardjo²³, kinerja DPRD dalam masalah akuntabilitas dapat diukur dari jumlah dan bobot masalah yang dibawa ke DPR oleh pemerintah dan jumlah RUU inisiatif yang dibuat DPR. Selain kedua hal tersebut, akuntabilitas lembaga perwakilan juga dapat diukur dari pelaksanaan hak-hak DPR maupun pelaksanaan hak-hak anggota DPR, intensitas interaksi antara wakil rakyat dengan rakyat yang diwakilinya, serta pelaksanaan kontrak politik antara wakil dengan rakyatnya

E. Definisi Konsepsional

- 1. Persepsi** adalah: merupakan pandangan seseorang terhadap obyek-obyek atau kajian yang ada disekelilingnya, pandangan yang mana dipengaruhi oleh lingkungan, pengalaman, kepentingan
- 2. Persepsi Sosial** adalah: bagaimana kita membuat kesan pertama, prasangka apa yang mempengaruhi mereka, jenis informasi apa yang kita pakai untuk sampai pada kesan tersebut, dan bagaimana akuratnya kesan itu.
- 3. Masyarakat** adalah: wadah segenap hubungan social yang terdiri dari banyak sekali kolektifitas serta kelompok, dan tiap-tiap kelompok terdiri lagi atas kelompok-kelompok yang lebih kecil (sub kelompok). Semuanya itu tersusun secara hirarkis (dari atas ke bawah) atau kesinambungan sejajar, dan setarap, ataupun saling tembus menembus.
- 4. Pengertian lembaga perwakilan** adalah: Lembaga legislatif yang “legislate” atau membuat undang-undang. Anggotanya dianggap mewakili

²³ Budiardjo, Miriam. 1998. *Menggapai Kedaulatan untuk Rakyat*. Bandung. Mizan. hal 113-120.

rakyat; maka dari itu lembaga ini sering dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat; nama lain yang sering dipakai ialah Parlemen. Sedangkan pengertian dari perwakilan (*representation*) adalah konsep bahwa seseorang atau kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar.

5.Fungsi lembaga perwakilan adalah: sebagai lembaga legislatif meliputi fungsi legeslasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan

6.DPRD sebagai lembaga perwakilan adalah: DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

7.Akuntabilitas adalah: pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk pemerintah kepada mereka yang memberi mandat itu.

F.Definisi Operasional

- a. Intensitas interaksi antara wakil rakyat dengan rakyat yang diwakilinya.
- b. Pelaksanaan kontrak politik antara wakil dengan rakyatnya

G.Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian kualitatif dengan analisis kuantitatif. Analisis kualitatif dilakukan dengan analisis deskriptif, yang menganalisis akuntabilitas DPRD dalam pelaksanaan fungsi perwakilan.

Menurut Bogdan dan Taylor, penelitian kualitatif adalah sebuah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis maupun lisan dari orang-orang yang diamati²⁴.

Pemahaman serupa juga diungkapkan oleh Hadari Nawawi²⁵ yang menyatakan bahwa penelitian deskriptif pada dasarnya digunakan untuk menggambarkan dan melukiskan keadaan subyek dan atau obyek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana mestinya. Penelitian ini akan menggambarkan dan menganalisa persepsi masyarakat Bantul terhadap akuntabilitas DPRD dalam pelaksanaan fungsi perwakilan.

2. Unit Analisis

Unit analisa dalam penelitian ini adalah masyarakat Bantul sebagai obyek, dimana anggota dewan harus mempertanggungjawabkan kinerja mereka dalam menjalankan fungsi perwakilannya.

3. Jenis dan Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan jenis data primer, yaitu:

a. Kuesioner

Metode ini digunakan dengan cara menyebarkan daftar pertanyaan pada masyarakat Bantul sebagai obyek penelitian (sesuai dengan jumlah sample yang digunakan), yang dilakukan secara acak dan ditentukan sesuai dengan cakupan wilayah masing-masing dalam

²⁴ Lexy Moloeng, 1990. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya, hlm.3.

²⁵ Hadari Nawawi, 1998. *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 63.

pemilihan respondennya. Hal tersebut dilakukan untuk penyusunan Indeks Persepsi Masyarakat (IPM) Bantul terhadap akuntabilitas DPRD dalam pelaksanaan fungsi perwakilan.

b. Wawancara (*Interview*)

Melakukan wawancara (*interview*) secara langsung pada masyarakat Bantul untuk dimintai pendapatnya mengenai apa yang sedang diteliti. Wawancara dilakukan secara bebas terpimpin yakni Tanya jawab yang dilakukan bebas, namun semua yang dipertanyakan adalah berkaitan dengan permasalahan yang diangkat.

4.Sampling

Sementara saampel untuk menganalisis persepsi masyarakat pelaksanaan akuntabilitas fungsi perwkilan merupakan cluster sampling dengan mengelompokan wilayah Bantul (Bantul Barat, Tengah, dan Timur). Cara pengambilan sampelnya dilakukan dengan random sampling. Wilayah Bantul terdiri dari 17 kecamatan, dari 17 kecamatan tersebut dibagi dalam 5 cluster berdasarkan daerah pemilihn (Dapel) yaitu Dapel 1 (Bantul, Bambanglipuro, dan jetis), Dapel 2 (Kasih, Sedayu, dan Pajangan), Dapel 3 (Sewon, dan Bnguntpan), Dapel 4 (Imogiri, Dlingo, Pleret, dan Piyungan), Dapel 5 (Pandak, Serndakan, Sanden, Kretek, Pundong). Dari masing-masing dapel ditentukan 1 kecamatan sebagai cluster.

Rincian cluster dan jumlah sample pada masing-masing cluster sebagai berikut:

Tabel 1.1

Rincian cluster dan jumlah sample

No	Kecamatan	Jumlah sampel
1	Jetis	80
s2	Kasih	100
3	Sewon	100
4	Imogiri	80
5	Pundong	40
	Total	400

5. Teknik Analisa Data

Dalam menganalisis data, metode yang digunakan menggunakan metode analisis kuantitatif deskriptif. Metode ini diambil untuk memperoleh gambaran khusus yang bersifat menyeluruh tentang apa yang tercakup dalam permasalahan yang diteliti yang dilakukan pada waktu pengumpulan data.

Untuk mengetahui persepsi masyarakat teknik analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisa angka indeks. Angka indeks adalah angka yang dipakai sebagai perbandingan dua atau lebih kegiatan yang sama untuk kurun waktu yang berbeda. Namun secara luas indeks analisis dapat juga digunakan untuk mengukur pendapat, opini, persepsi masyarakat terhadap suatu kegiatan.

Rumusnya:

$$I = \frac{(fax5) + (fbx4) + (fcx3) + (fdx2) + (fex1)}{N}$$

Keterangan:

I=Indeks

N= Jumlah populasi

fa= Frekwensi yang menjawab option a

fb= Frekwensi yang menjawab option b

fc= Frekwensi yang menjawab option c

fd= Frekwensi yang menjawab option d

fe= Frekwensi yang menjawab option e

Untuk mendapat kategori, digunakan rumus interval indeks, yaitu:

$$I = \frac{\text{skor tertinggi} - \text{skor terendah}}{\text{jumlah skor}} = \frac{5 - 1}{5} = \frac{4}{5} = 0.80$$

Keterangan kategori:

Sangat baik (SB) = 4,21 – 5

Baik (B) = 3,41 – 4,20

Cukup (C) = 2,61 – 3,40

Kurang (K) = 1,8 – 2,60

Buruk (B) = 1,00 – 1,80

BAB II

DESKRIPSI OBYEK PENELITIAN

A. Sekilas Kabupaten Bantul

A.1 Keadaan Alam

Kabupaten Bantul terletak di sebelah Selatan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, berbatasan dengan :

- Sebelah Utara : Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman
- Sebelah Selatan : Samudera Indonesia
- Sebelah Timur : Kabupaten Gunung Kidul
- Sebelah Barat : Kabupaten Kulon Progo

Kabupaten Bantul terletak antara $07^{\circ} 44' 04''$ - $08^{\circ} 00' 27''$ Lintang Selatan dan $110^{\circ} 12' 34''$ - $110^{\circ} 31' 08''$ Bujur Timur. Luas wilayah 508,85 Km² (15,90 5 dari Luas wilayah Propinsi DIY), dengan topografi sebagai dataran rendah 140% dan lebih dari separonya (60%) daerah perbukitan yang kurang subur, secara garis besar terdiri dari :

1. *Bagian Barat*, adalah daerah landai yang kurang serta perbukitan yang membujur dari Utara ke Selatan seluas 89,86 km² (17,73 % dari seluruh wilayah).
2. *Bagian Tengah*, adalah daerah datar dan landai merupakan daerah pertanian yang subur seluas 210.94 km² (41,62 %).
3. *Bagian Timur*, adalah daerah yang landai, miring dan terjal yang keadaannya masih lebih baik dari daerah bagian Barat, seluas 206,05 km² (40,65%).