

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggara pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah.

Mengenai pemerintahan di daerah diatur dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi:

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa”<sup>1</sup>

Selanjutnya dalam penjelasan pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa:

“Oleh karena dalam negara Indonesia itu suatu *eenheidstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam Daerah Propinsi dan Daerah Propinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom (*streek en locale rechtgemeneenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang. Di Daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> UUD 1945 pasal 18. tentang *Pemerintah Daerah*, Direktorat Jendral Pendidikan Tinggi,

Dengan demikian, Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah. Sebagaimana tertuang dalam ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah; Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di samping itu penyelenggaraan Otonomi Daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai penyempurnaan dan pengganti dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang berlaku sebelumnya, maka dalam pasal 2 ayat 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 disebutkan bahwa:

“Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang bersifat otonom”<sup>3</sup>

Kemudian dalam pasal 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 huruf i dan j disebutkan bahwa:

“Daerah Otonom, selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Wilayah Administrasi adalah wilayah kerja Gubernur selaku wakil pemerintahan”<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 2 ayat 1. Karya

Dari uraian tersebut, maka dapatlah diambil suatu kesimpulan bahwa pemerintahan di daerah itu meliputi dua jenis pemerintahan yaitu pemerintah daerah otonom dan pemerintah daerah administratif sebagai realisasi dari dilaksanakannya asas desentralisasi. Dekonsentrasi dan tugas pembantuan (*medebewind*) dalam pemerintahan di daerah.

Sehubungan dengan itu dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, wilayah kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam wilayah-wilayah administratif yaitu wilayah yang dibentuk dalam rangka pelaksanaan asas-asas dekonsentrasi, selain itu dibentuk pula daerah-daerah otonomi yaitu daerah yang dibentuk dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi.

Dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi, wilayah negara kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam wilayah-wilayah propinsi dan ibu kota negara. Wilayah propinsi dibagi dalam wilayah-wilayah Kabupaten dan wilayah kota otonom, dan apabila dipandang perlu untuk sesuai dengan pertumbuhan dan perkembangannya wilayah Kabupaten dapat dibentuk kota Administratif yang pengaturannya ditetapkan dengan Undang-Undang.

Tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Sehingga mampu meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah, pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Untuk itu kepala daerah diberikan wewenang untuk melaksanakan urusan rumah tangganya sendiri

Dalam pasal 9 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, titik berat otonomi daerah diletakkan pada daerah Kabupaten dan Wilayah Kota. Hal ini didasarkan atas pertimbangan bahwa Daerah Tingkat II (Kabupaten) dan daerah kota yang lebih langsung berhubungan dengan masyarakat, sehingga diharapkan lebih mengerti dan memahami aspirasi dari masyarakat tersebut. Walaupun demikian penyerahan urusan-urusan pemerintah kepada daerah dilakukan secara bertahap disesuaikan dengan kondisi dan kemampuan daerah yang bersangkutan.

Penerapan azas desentralisasi dimaksudkan untuk mendemokrasikan Pemerintah Daerah. Masyarakat daerah harus dapat dengan leluasa memilih kepala daerah sendiri, membentuk atau memilih lembaga perwakilan rakyat sendiri, serta menyusun dan membuat peraturan daerah. Dengan kata lain bahwa yang terjadi di daerah adalah dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat, sehingga daerah dituntut berlatih mandiri. Pelaksanaan desentralisasi ditujukan untuk memperoleh efisiensi dan efektifitas yang maksimal dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah ada pembagian tugas yang jelas dan dalam kedudukan yang sama tinggi antara Kepala Daerah dengan DPRD yaitu Kepala Daerah memimpin Badan Eksekutif dan DPRD bergerak dalam bidang Legislatif. Sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang

"Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai Badan Eksekutif Daerah"<sup>5</sup>

"Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya disebut DPRD adalah Badan Legislatif Daerah"<sup>6</sup>

"Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut azas desentralisasi"<sup>7</sup>

Walaupun sepintas nampak sederhana dan tanpa masalah, namun dalam prakteknya tidak semudah itu.

Rumusan dan arti pemerintah daerah sering ditafsirkan sepihak oleh pihak eksekutif dalam pelaksanaan kebijaksanaan daerah, yaitu dengan memakai istilah kebijaksanaan Pemerintah Daerah, yang dalam banyak hal tidak memberitahukan atau mengkonsultasikan kebijaksanaan tersebut kepada DPRD.

Dalam prakteknya tidak jarang situasi di mana DPRD terbingong-bingong dengan keluarnya suatu kebijaksanaan daerah yang memakai predikat pemerintah daerah baik melalui surat keputusan maupun "policy", yang dalam hal ini DPRD tidak tahu-menahu. Hal demikian sering menimbulkan semacam perang dingin atau gangguan arus komunikasi antara pihak eksekutif dan legislatif di daerah.

Sebagai badan legislatif, DPRD berfungsi sebagai badan pembuat peraturan perundangan. Melalui fungsi ini DPRD mengaktualisasikan diri sebagai wakil rakyat. Dalam pasal 18 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

... DPRD bermusyawarah bersama dengan Gubernur

Bupati atau Walikota membentuk Peraturan Daerah. Rancangan Peraturan Daerah dapat diajukan oleh kepala daerah atau DPRD. Undang-Undang dan tata tertib DPRD telah mengatur hak prakarsa dan mekanisme usul prakarsa atas rancangan Peraturan Daerah. Akan tetapi berbagai kendala yang dihadapi telah menyebabkan hak prakarsa ini belum dilaksanakan oleh DPRD. Dengan kata lain naskah Rancangan Peraturan Daerah umumnya masih datang dari eksekutif. Keadaan ini dapat dipahami karena berbagai keterbatasan DPRD dibanding dengan eksekutif. Informasi, data, tenaga terampil dan kemampuan menganalisa berbagai aspek yang diperlukan dalam menyusun suatu rancangan Peraturan Daerah yang dimiliki oleh eksekutif masih lebih lengkap dibanding dengan yang dimiliki oleh legislatif.

Dengan ketidakseimbangan itu, maka untuk sementara dianggap bahwa jika DPRD mengambil inisiatif mengusulkan agar eksekutif menyusun suatu Rancangan Peraturan Daerah sudah dapat dianggap bahwa DPRD telah menjalankan hak perundang-undangan. Demikian pula penggunaan hal usul mengadakan perubahan atas Peraturan Daerah umumnya masih datang dari eksekutif.

Dalam menjalankan fungsinya, prosedur kerja DPRD seyogyanya mendukung kelancaran aktifitas para anggotanya dan alat kelengkapan DPRD dalam menyalurkan dan menyelesaikan masalah. Tata tertib yang berlaku dalam rangka penggunaan hak-hak DPRD seyogyanya semakin disederhanakan, sehingga proses penyampaian usul dan tingkat-tingkatnya

secara tidak langsung menuntut perubahan dalam pelaksanaan prosedur kerja DPRD. Tata tetib DPRD seyogyanya mampu merespon terhadap dinamika itu. Pelaksanaan fungsi-fungsi Dewan khususnya mengenai perundang-undangan memerlukan data dan informasi yang lengkap serta tenaga yang terampil, sehingga fungsi-fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat ditingkatkan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Peraturan Daerah sangat penting karena merupakan peraturan yang mengatur pelaksanaan pemerintahan di daerah, untuk itu proses pembuatan peraturan daerah seyogyanya dilakukan secara kompak antara eksekutif dengan legislatif dengan memperhatikan aspirasi dari masyarakat sehingga peraturan daerah yang dibuat tidak menimbulkan permasalahan.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Banjar dalam hal ini berhak untuk melaksanakan fungsi sebagai lembaga yang membahas, memusyawarahkan dan kemudian menyetujui penetapan suatu peraturan daerah.

Dalam penulisan skripsi ini penulis melakukan penelitian tentang Peranan DPRD Kota Banjar dalam proses pembuatan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2004 tentang Kecamatan dan Kelurahan di Kota Banjar. Hal ini sangat menarik untuk diteliti karena Peraturan Daerah tersebut merupakan wujud demokrasi di mana sekarang ini masyarakat dituntut untuk lebih berperan dalam melakukan pengawasan terhadap pengaturan mengenai

.....

keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat sebagai perwujudan demokrasi di daerah.

Kewenangan daerah yang diatur dalam pasal 11 ayat 2 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 bahwa:

"Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja"<sup>8</sup>

Dalam otonomi daerah ini, daerah mempunyai kewajiban untuk melaksanakan tugas pekerjaan pemerintahan daerah sesuai dengan kewenangannya. Agar tugas pekerjaan tersebut berdayaguna dan berhasilguna secara operasional, maka diperlukan adanya perangkat daerah yang menangani pekerjaan tadi sesuai dengan bidang kewenangannya.

Dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah telah banyak perubahan yang terjadi di daerah, seperti yang terjadi pada Kotamadya maupun Kota Administratif di seluruh Indonesia di mana statusnya dapat ditingkatkan menjadi Daerah Otonom dengan terlebih dahulu memperhatikan dan mempertimbangkan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, dan luas daerah. Sementara untuk pembentukan, nama, batas, dan ibu kota ditetapkan dengan Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2002 tentang pembentukan Kota

Dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2002 tentang pembentukan Kota

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Di mana Banjar dulunya berstatus Kota Administratif yang berada di bawah Kabupaten Ciamis, kemudian dengan lahirnya Undang-Undang 27 Tahun 2002 beralih status menjadi Kota Banjar, yang membawahi empat (4) Kecamatan dan 22 Desa, selanjutnya Desa-Desa yang ada dalam wilayah Kotamadya, Kota Administratif, dan Kotamadya Administratif pada saat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 melalui diberlakukannya maka sebutan Desa berubah menjadi Kelurahan.<sup>9</sup> Sementara pada prakteknya untuk Desa-Desa yang berada dalam wilayah Kota Banjar secara otomatis berubah statusnya menjadi Kelurahan terhitung pada saat berakhirnya masa jabatan Kepala Desa yang bersangkutan<sup>10</sup>.

Untuk menjaga dan memelihara kestabilan daerah otonom khususnya Kota Banjar, maka dilakukan penataan kelembagaan Daerah sebagai upaya solusi yang terbaik dengan kewenangan yang dimilikinya agar dapat melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan Daerah dengan sasaran menyentuh seluruh kepentingan masyarakat dengan mendayagunakan seluruh sumber daya alam, sumber daya manusia dan seluruh potensi yang dimiliki dengan pendekatan demokratisasi pemberdayaan masyarakat serta pelayanan umum. Untuk dapat dioperasionalkannya kewenangan daerah yang terimplementasi ke dalam tugas dan kewajiban pemerintah daerah tersebut, maka perlu menata kelembagaan daerah guna menangani fungsi-fungsi kewenangan di atas.

---

<sup>9</sup> *Ibid*, Pasal 126 ayat 2, hal 53

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 bahwa perangkat daerah terdiri dari:

1. Sekretariat Daerah

Sekretaris Daerah berkewajiban membantu Kepala Daerah dalam menyusun kebijakan serta membina hubungan kerja dengan dinas, lembaga teknis, dan unit pelaksana lainnya (pasal 61 ayat 5).

2. Sekretariat DPRD

Sekretariat DPRD membantu DPRD dalam menyelenggarakan tugas dan kewenangannya (pasal 29 ayat 1).

3. Dinas-Dinas

Dinas Daerah adalah unsur pelaksana Pemerintah Daerah (pasal 62 ayat 1).

4. Lembaga Teknis Daerah

Lembaga teknis daerah adalah Badan dan Penelitian dan Pengembangan, Badan Perencanaan, Lembaga Pengawasan, Badan Pendidikan dan Pelatihan, dan lain-lain (pasal 65).

5. Kecamatan (pasal 66)

- 1) Kecamatan merupakan perangkat Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang dipimpin oleh Kepala Kecamatan.
- 2) Kepala Kecamatan disebut Camat.
- 3) Camat diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat.
- 4) Camat menerima pelimpahan sebagian wewenang pemerintahan dari Bupati/Walikota.
- 5) Camat bertanggung jawab kepada Bupati atau Walikota.
- 6) Pembentukan Kecamatan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

6. Kelurahan (pasal 67)

- 1) Kelurahan merupakan perangkat Kecamatan yang dipimpin oleh Kepala Kelurahan.
- 2) Kepala Kelurahan disebut Lurah.

3) Lurah diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Camat Kabupaten/Kota dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat oleh

- 4) Lurah menerima pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Camat.
- 5) Pembentukan Kelurahan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Dasar pertimbangan yang dipakai dalam penataan kelembagaan daerah yaitu:

1. Kewenangan pemerintahan yang dimiliki daerah
2. Karakteristik, potensi dan kebutuhan daerah
3. Kemampuan keuangan daerah
4. Ketersediaan sumberdaya aparatur
5. Pengembangan pola kerjasama antar daerah dan atau pihak ketiga<sup>11</sup>

Berdasarkan acuan dasar pertimbangan tadi maka penataan perangkat daerah Kota Banjar telah diatur dengan keputusan Walikota Banjar Nomor 55 Tahun 2003 berdasarkan persetujuan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 149/M.PAN/5/2003 dan Menteri Dalam Negeri Nomor 061.1/1377/SJ, tentang Organisasi Perangkat Daerah Kota Banjar<sup>12</sup>

Atas dasar pertimbangan guna menyesuaikan dengan fungsi-fungsi kewenangan dasar dilain pihak serta berhubung telah terbentuknya DPRD Kota Banjar, maka Perangkat Daerah di atas khususnya Kecamatan dan Kelurahan perlu diadakan penyesuaian dengan kebutuhan daerah dan dilakukan peninjauan kembali terhadap keputusan walikota di atas, yang kemudian ditetapkan dengan bentuk Peraturan Daerah.

Keterkaitan peranan DPRD dalam pembuatan Peraturan Daerah ini sangatlah penting karena dalam pembuatan Peraturan Daerah tersebut dapat



Kelurahan untuk dijadikan Peraturan Daerah. Secara singkat dapat dirumuskan **Bagaimana peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Banjar dalam proses pembuatan Peraturan Daerah tentang Kecamatan dan Kelurahan?**

### **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1. Tujuan Penelitian**

Mengetahui peranan anggota DPRD Kota Banjar dalam proses pembuatan Peraturan Daerah di DPRD Kota Banjar.

#### **2. Manfaat Penelitian**

- a. Memberikan masukan yang berarti bagi anggota DPRD Kota Banjar dalam proses pembuatan Peraturan Daerah di DPRD Kota Banjar dan diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam pelaksanaan pembuatan kebijakan di masa yang akan datang.
- b. Sebagai bahan referensi untuk penelitian dan pengembangan ilmu Pemerintahan, sehingga dapat menambah kajian masalah dalam bentuk proses pembuatan suatu kebijakan di Daerah.

### **D. Kerangka Dasar Teori**

Kerangka dasar teori atau kerangka dasar pemikiran dan landasan teori adalah suatu uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan kaitannya seperti yang dirumuskan dalam rumusan masalah sehingga dapat membantu

kita di dalam menentukan arah dan tujuan dari penelitian dalam memilih konsep yang tepat.

Sebelum penyusun uraikan mengenai variabel-variabel dalam skripsi ini, perlu kiranya diberikan batasan, bahwa dalam penelitian ini mencoba merelevansikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah sebagai penyempurnaan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, dan sama sekali tidak menggunakan atau memakai Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah yang baru.

Pemberian Otonomi kepada Daerah tujuan pokoknya adalah untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintah di Daerah. Penyelenggaraan urusan rumah tangga daerah pada prinsipnya menyangkut masalah Peraturan Daerah. Di mana peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyeleggaraan pemerintahan daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sesuai dengan judul dalam penulisan Skripsi ini, yakni Peranan DPRD dalam pembuatan Peraturan Daerah di Kota Banjar. Maka akan dijabarkan pengertian tentang variabel-variabel yaitu:

### **1. Otonomi Daerah**

Otonomi Daerah menurut pasal 1 Undang-Undang Nomor 22

“Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan”<sup>13</sup>

Dalam melaksanakan hak otonominya daerah harus berlandaskan pada Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), yaitu prinsip otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab. Dengan demikian prinsip otonomi yang riil atau nyata tetap merupakan prinsip yang harus melandasi pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah yang berorientasi pada pembangunan.

Yang dimaksud dengan pembangunan di sini adalah pembangunan dalam arti luas, yang meliputi segala aspek kehidupan. Jadi pada hakekatnya otonomi daerah itu lebih merupakan *hak dari pada kewajiban*.

Sedangkan pengertian apa yang dimaksud dengan luas, nyata dan bertanggungjawab adalah:

Kewenangan *Otonomi Luas* adalah keleluasan daerah untuk menyelenggarakan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Disamping itu keleluasan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam menyelenggarakan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Yang dimaksud dengan *Otonomi Nyata* adalah keleluasan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang

secara nyata ada diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah.

Menurut Ibnu Syamsi, *Nyata* dalam arti bahwa:

“Pemberian Otonomi kepada daerah haruslah berdasarkan faktor-faktor perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan serta kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangga sendiri”<sup>14</sup>

Sedangkan *Bertanggungjawab* menurut Josef Riwu Kaho, dalam arti bahwa:

“Pemberian otonomi benar-benar berjalan dengan tujuan yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok tanah air dan serasi dan tidak bertentangan dengan pengarahan yang diberikan. Disamping itu harus menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah”<sup>15</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, pasal 14 ayat 1 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai badan eksekutif daerah dan DPRD sebagai badan legislatif daerah.

Dalam penjelasan umum Undang-Undang tersebut diterangkan bahwa:

“Susunan Pemerintah Daerah Otonom meliputi DPRD dan Pemerintah Daerah. DPRD dipisahkan dari pemerintah daerah dengan maksud untuk lebih memperdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban pemerintahan daerah kepada rakyat”<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Ibnu Syamsi, ...*Dasar-dasar Kebijakan Keuangan Negara*, PT.Bina Aksara, Jakarta, 1998.

<sup>15</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara RI*, Rajawali Pers, Jakarta, 1998, hal 6970.

<sup>16</sup> Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Op. Cit. hal 12

Dengan kata lain, tugas pokok kepala daerah adalah sebagai pelaksana kebijaksanaan daerah atau administrator, sedangkan tugas pokok Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah salah satunya menetapkan kebijakan daerah, kebijakan itu diwujudkan dalam bentuk Peraturan Daerah, maupun dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Fungsi Pemerintahan Daerah sebenarnya hanyalah merupakan sebagian fungsi dari pemerintahan negara secara keseluruhan guna pematangan dan kedewasaan daerah menuju kemandirian di segala bidang kepada pemerintah daerah yang memiliki otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab dalam batas-batas negara kesatuan yang tertuang dalam Tap MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Sebagaimana disebutkan di atas bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemberian otonomi kepada daerah tujuan pokoknya adalah untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintah di daerah. Penyelenggaraan urusan rumah tangga daerah pada prinsipnya adalah menyangkut masalah peraturan daerah, di mana peraturan daerah itu ditetapkan oleh kepala daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi

## 2. Pemerintah Daerah

Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 sebagai dasar pembentukan dan penyelenggaraan pemerintah di daerah menyatakan bahwa: Pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam suatu pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa.

Adapun pengertian **Pemerintahan Daerah** sebagaimana yang tertulis dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah:

- a. Pasal 1 huruf (b): Pemerintah daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah.
- b. Pasal 1 huruf (c): Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya disebut DPRD, adalah Badan Legislatif Daerah.
- c. Pasal 1 huruf (d): Pemerintah Daerah adalah penyelenggara pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut azas desentralisasi.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di tetapkan azas-azas penyelenggaraan pemerintahan di daerah:

- c. Azas desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan

- d. Azas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah.<sup>18</sup>
- e. Azas tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskannya.<sup>19</sup>

Realisasi dari asas desentralisasi adalah dibentuknya daerah-daerah otonom. Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan yang lebih luas dan tanggungjawab yang lebih besar untuk melaksanakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat dengan kata lain penyelenggaraan pemerintahan harus mengikutsertakan masyarakat dalam setiap pengambilan kebijakan yang menyangkut kepentingan masyarakat itu sendiri, sehingga peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah makin kuat.

Pemerintah Daerah atau lembaga eksekutif mempunyai tugas dan wewenang antara lain sebagai berikut:

- a. Menyelenggarakan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan

Perlu dipahami juga latar belakang pemikiran perlunya pemerintah di daerah itu sendiri. Adapun pertimbangan perlunya pemerintah di daerah adalah:<sup>23</sup>

a. **Pertimbangan Kondusif Situasional**

Kondisi dan situasi Negara Kesatuan Republik Indonesia, baik secara geografis, budaya, sosial politik dan otonomi, mengharuskan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan kondisi dan situasi daerah yang tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

b. **Pertimbangan Sejarah dan Pengalaman Berpemerintahan.**

Dalam rangka menyusun sistem pemerintahan, memperhatikan pula tata pemerintahan yang telah ada mulai dari jauh sebelum datangnya penjajahan, kemudian adanya sistem pemerintahan penjajahan termasuk sistem pemerintahan raja-raja, begitu pula sistem kemasyarakatan dan susunan pemerintahannya mulai dari tingkat Desa, Kampung Nagari atau dengan istilah lainnya sampai pada puncak pimpinan pemerintahan.

c. **Pertimbangan Politik dan Psikologis**

Wawasan dan semangat yang telah hidup dan menonjol dalam perumusan Undang-Undang Dasar 1945 adalah wawasan intergralistik dan demokrasi serta semangat persatuan dan kesatuan nasional,

---

<sup>23</sup> Tjallingii, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Jakarta, Bumi Aksara, 1992

sehingga untuk tetap menjaga kekompakan semua tokoh-tokoh dan keutuhan masyarakat dan wilayahnya, kepada daerah-daerah perlu diberi pemerintahan sendiri dalam kerangka Negara Republik Indonesia. Disamping itu untuk memberikan rasa tanggungjawab dalam mengisi kemerdekaan dan sekaligus memberi kesempatan kepada daerah untuk berperan serta dalam pemerintahan sebagai perwujudan semangat dan jiwa demokrasi asli bangsa Indonesia.

#### d. Pertimbangan Teknis Pemerintahan

Dengan telah disepakatinya prinsip-prinsip Indonesia merdeka dan tujuan serta ke arah mana negara Indonesia di bawa sebagaimana tertuang dalam naskah pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, maka dalam pelaksanaannya diperlukan adanya perangkat pemerintah di daerah, karena disadari bahwa tidak semua urusan pemerintahan dapat dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat.

### 3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Pengikutsertaan rakyat untuk turut bertanggungjawab di dalam pemerintahan diwujudkan dengan adanya lembaga DPRD yang melakukan fungsi legislatif dan tugas kontrol atau pengawasan atas pelaksanaan tugas kepala daerah dalam melaksanakan tugasnya.

B.N Marbun menyatakan:

“Penyertaan rakyat di dalam pemerintahan daerah melalui wakilnya adalah sejalan dengan asas demokrasi yang dipegang oleh Negara Kesatuan

Republik Indonesia. Pelaksanaan hak rakyat dilakukan lewat Pemilihan Umum yang diselenggarakan oleh pemerintah setiap periode tertentu”<sup>24</sup>

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan wakil rakyat yang berfungsi sebagai badan legislatif daerah sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 pasal 1 huruf c. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya disebut DPRD, adalah Badan Legislatif Daerah yang memiliki kedudukan, tugas serta fungsi antara lain adalah:

- a. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai Badan Legislatif Daerah yang berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah.
- b. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai tugas bersama-sama kepala daerah membuat kebijaksanaan umum pemerintah daerah yang bersangkutan.
- c. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai fungsi:
  - i. Bersama-sama kepala daerah membuat Peraturan Daerah (Fungsi Legislasi)
  - ii. Bersama-sama kepala daerah menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)
  - iii. Mengawasi pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lain, Pelaksanaan Keputusan Kepala Daerah, Pelaksanaan APBD, kebijakan Pemerintah Daerah (Fungsi Pengawasan).

---

<sup>24</sup> D. N. Marbun, *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Bertanggungjawab Masalah dan Masa Depan*

iv. Menampung serta menyalurkan aspirasi masyarakat (Fungsi Representasi).

Untuk menjalankan fungsinya sebagai wakil rakyat, DPRD mempunyai kewenangan tertentu atau hak-hak tertentu untuk melakukan tindakan tertentu agar tugas atau fungsi tersebut dapat berjalan dengan baik.

Dalam pasal 19 ayat 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 disebutkan bahwa untuk melaksanakan fungsinya DPRD mempunyai hak-hak:<sup>25</sup>

- a. Meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati dan Walikota.
- b. Meminta keterangan kepada pemerintah daerah.
- c. Mengadakan penyelidikan.
- d. Mengadakan perubahan atas rancangan Peraturan Daerah.
- e. Mengajukan pernyataan pendapat.
- f. Mengadakan Rancangan Peraturan Daerah.
- g. Menentukan Anggaran Belanja.
- h. Menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD.

Pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tidak berarti turut campur dalam bidang eksekutif, hal ini dipertegas dengan pendapat berikut:

---

<sup>25</sup> H. Sembani, *IP dan Otonomi Daerah*, Jember: Yayasan Pembinaan Masyarakat Daerah Pribadi

“Kiranya perlu ditegaskan di sini walaupun DPRD adalah unsur pemerintah daerah, tetapi DPRD tidak boleh mencampuri bidang eksekutif adalah wewenang dan tanggungjawab kepala daerah sepenuhnya”<sup>26</sup>

Jadi di sini dapat dijelaskan bahwa posisi DPRD dan Pemerintah Daerah sejajar, tidak ada satu yang dominan dan penting dari yang lain, keduanya perlu menjadi mitra kerja antara satu dengan yang lain dalam berbagai hal terutama dalam proses penetapan kebijakan, baik yang datang dari pihak eksekutif maupun dari pihak legislatif. Nurul Aini menyatakan bahwa:

“Kedua organisasi ini mempunyai kedudukan yang sederajat dengan kepala daerah sebagai pemimpin eksekutif, sedangkan DPRD pada bidang legislatif. Dalam hal ini DPRD disamping sebagai badan yang mewakili rakyat, juga sebagai mitra kerja eksekutif yang berwenang merumuskan kebijaksanaan dalam menjalankan pemerintahan”<sup>27</sup>

Sementara Meriam Budiardjo mengemukakan mengenai fungsi pokok Badan Legislatif ada dua yaitu:

- a. Menentukan *Policy* (Kebijakan) dan membuat Undang-Undang. Untuk DPRD mempunyai hak legislatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap Rancangan Undang-Undang yang disusun oleh pemerintah daerah dan hak budget.
- b. Mengontrol Badan Eksekutif dalam arti menjaga supaya tindakan Badan Eksekutif sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkan.

<sup>26</sup> Josef Riwo Kaho, *Op. Cit.*, hal 70.

<sup>27</sup> M. Rudinadjo, *Esensi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, Jakarta: PT Remaja Rosdakarya



rakyat yang diwakilinya. Dalam Undang-Undang ini menyatakan bahwa tugas dan wewenang DPRD adalah:

- i. Memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota.
- ii. Memilih anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari utusan daerah.
- iii. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, atau Walikota/Wakil Walikota.
- iv. Bersama-sama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota membentuk Peraturan Daerah.
- v. Bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- vi. Melaksanakan pengawasan
- vii. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah.
- viii. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi daerah dan masyarakat.<sup>30</sup>

Dengan demikian, adanya fungsi ini memperlihatkan DPRD menentukan siapa yang akan menjalankan roda pembangunan daerah (dalam memilih Kepala Daerah) dan siapa yang akan memperjuangkan

---

<sup>30</sup> Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2000, *Op. Cit.* hal 12

kepentingan daerah di Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui Utusan Daerah.

**b. Fungsi Pengendalian dan Pengawasan**

Dalam prakteknya DPRD sebagai lembaga legislatif dapat mengadakan peninjauan lapangan terhadap kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh aparat pemerintah daerah. Sehingga DPRD dapat secara langsung mengikuti perkembangan pembangunan daerah, ini dapat digunakan sebagai bahan untuk menjalankan fungsi pengendalian dan pengawasan.

Tentang fungsi ini, Sanit menyatakan bahwa:

“Dalam bidang fungsi pengawasan, DPRD diberikan kekuasaan untuk memberikan penilaian terhadap kebijakan dan tingkah laku pihak eksekutif dalam menjalankan pemerintahan”<sup>31</sup>

Kemudian menurut Syarief Makhya, mengatakan:

“Peran DPRD dalam melakukan fungsi pengawasan ini sangat penting untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan, penyelewengan dan kebocoran yang dilakukan oleh pihak eksekutif dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”<sup>32</sup>

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, memberikan kesempatan yang luas tentang fungsi ini, antara lain:

- i. Pasal 45 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, ayat 1 dan 2:
  1. Kepala Daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran.
  2. Kepala Daerah wajib memberikan pertanggungjawaban kepada DPRD untuk hal tertentu atas permintaan DPRD.
- ii. Pasal 21 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, ayat 1:

<sup>31</sup> Arbi Sanit, *Peranan DPRD di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1995.

<sup>32</sup> M. Budiardjo, *Op. Cit.*, hal 179.

Anggota DPRD mempunyai hak:

1. Pengajuan pertanyaan
2. Protokoler, dan
3. Keuangan/administrasi

- iii. Pasal 18 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, ayat 1 huruf g:  
Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah.

Pasal-pasal tersebut di atas memberikan tugas kepada DPRD untuk turut serta mengelola pemerintah daerah, yakni bertanggungjawab pula terhadap manajemen dan supervision/pengendalian dan pengawasan tentang fungsi ini.

**c. Fungsi Pembuatan Undang-Undang atau Peraturan Daerah**

Fungsi ini merupakan fungsi utama dan asli dari DPRD sebagai Badan Legislatif. Melalui fungsi ini DPRD mengajukan warna dan karakter serta kualitasnya, baik secara materil maupun fungsional.

S. Pamudji menyatakan bahwa:

“Sebagai Badan Legislatif DPRD berfungsi sebagai badan pembuat peraturan Perundang-undangan. Melalui fungsi ini DPRD mengaktualisasikan diri sebagai wakil rakyat”<sup>33</sup>

Akan tetapi ketimpangan seringkali dirasakan bila mengenai hak inisiatif, karena hampir sebagian besar dasar rancangan peraturan yang dihasilkan oleh pemerintah atau eksekutif. Jika dikaji lebih dalam, pada prakteknya DPRD tidak lagi mempunyai monopoli dalam membuat suatu peraturan daerah. Hampir tidak mungkin di bayangkan bagaimana kesannya kehidupan DPRD seandainya wakil eksekutif

tidak menyodorkan sekian banyak rancangan peraturan daerah setiap tahunnya, karena dalam prakteknya berasal dari pemerintah (eksekutif).

Dalam fungsi pembuatan peraturan disebutkan juga bahwa lewat pembuatan peraturan daerah ini DPRD dapat berperan sangat luas dan hampir-hampir tidak terbatas.

Tetapi dibalik fungsi dan hak ini DPRD secara moral dan faktual harus ikut bertanggungjawab akan kelancaran jalannya roda pemerintahan di daerah, demi pelayanan terhadap masyarakat dan negara.

Mengenai fungsi ini Prakoso mengemukakan:

“.....bahwa perundang-undangan dipandang sebagai hal yang berhubungan dengan peraturan perundang-undangan negara, termasuk di dalamnya peraturan daerah, karena peraturan daerah adalah merupakan bentuk kompromis antara DPRD dan kepala daerah yang merupakan salah satu kewenangan dari pemerintahan daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangga daerah”<sup>34</sup>

Penyusunan atau pembuatan suatu kebijakan atau Peraturan Daerah merupakan salah satu dari proses kebijakan yaitu adalah formulasi kebijakan.

Formulasi kebijakan adalah suatu pengembangan rancangan, metode di mana dalam hal ini untuk meringankan suatu kebutuhan atau tindakan dalam suatu masalah. Memahami formulasi sebagai suatu aktifitas dapat dipertegas dengan perbedaannya dari pembuat

---

<sup>34</sup> Nioka Prakoso, *Dasar-Dasar Pembuatan Peraturan Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985

perencanaan (*planning*). Ruang lingkup formulasi sebagai aktifitas kebijaksanaan adalah:

- a. Formulasi tak perlu dibatasi oleh serangkaian pelaksanaan saja, dapat saja dua atau lebih kelompok perumus yang menghasilkan usulan saingan.
- b. Formulasi dapat dikerjakan tanpa definisi yang jelas dari suatu masalah atau tanpa para perumus, lebih banyak berhubungan dengan kelompok masalah.
- c. Tidak ada kebetulan antara formulasi dan institusi tertentu, walaupun merupakan aktifitas dari Badan Legislatif.
- d. Formulasi dan reformulasi dapat terjadi setelah jangka waktu yang lama tanpa meninggalkan dukungan yang cukup untuk satupun usulan.
- e. Sering terdapat titik balik/menarik untuk mereka yang kalah dalam proses formulasi ditingkat manapun.
- f. Proses itu sendiri tidak mempunyai efek netral.

Tipe-tipe (aspek-aspek) dari formulasi adalah gaya. Gaya dan formulasi adalah pendekatan yang biasa digunakan dalam mempersiapkan usulan-usulan.

- a. Formulasi Rutin: Suatu proses yang berulang dan penting dalam merumuskan kembali usulan suatu tindakan isi yang selalu ada

- nasional di daerah berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku (Tap MPR, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang, Keputusan Presiden dan Peraturan Daerah).
- b. Menetapkan Peraturan Daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>20</sup>
  - c. Menetapkan keputusan kepala daerah untuk melaksanakan Peraturan Daerah.<sup>21</sup>
  - d. Melakukan pengangkatan, penundaan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan dan kesejahteraan pegawai, serta diklat sesuai kebutuhan dan kemampuan daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan.
  - e. Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) kepada DPRD tentang pelaksanaan Otonomi Daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Lembaga eksekutif yang dalam hal ini adalah Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya yaitu dinas-dinas dan Badan Daerah, dalam menjalankan tugas dan wewenangnya oleh kepala daerah bertanggungjawab kepada DPRD Kabupaten/Kota.<sup>22</sup>

- b. Formulasi Kias (*analog*): Mengatasi suatu masalah baru dengan mengandalkan pada usulan apa yang sudah dikembangkan untuk masalah serupa di masa lalu untuk pencarian analogis.
- c. Formulasi Kreatif: Mengatasi masing-masing masalah dengan usulan yang belum jadi, yang mewakili suatu pemecahan bagi praktek terdahulu.<sup>35</sup>

**d. Fungsi Debat**

DPRD mempunyai kesempatan memperdebatkan suatu permasalahan dan kepentingan masyarakat dan negara. Fungsi debat di sini menuntut kemampuan serta latar belakang pendidikan yang menunjang bagi setiap anggota DPRD. Kemampuan berfikir secara logis dan konseptual, dapat bicara secara komunikatif serta menguasai teknik syarat yang positif adalah serangkaian prasyarat yang memungkinkan untuk berdebat secara produktif, jadi di sini bukan asal debat saja atau sering disebut dengan istilah debat kusir. Sehingga dengan demikian akan didapat suatu hasil nyata untuk kesejahteraan masyarakat yang diwakilinya. Marbun menyatakan bahwa:

“Sebenarnya lewat hak-hak DPRD yang cukup laus itu, legislatif mempunyai banyak peluang untuk berdebat secara produktif dan integratif dalam setiap kesempatan mempersoalkan kepentingan rakyat yang diwakilinya atau masyarakat umum”<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Oti Siliti, *Belajar Untuk Kembangkan Kemampuan Berpikir Kreatif*, 1999

#### **e. Fungsi Representasi**

Fungsi perwakilan ini sebenarnya saling berkaitan dengan fungsi-fungsi lainnya. Dalam hal ini terutama dengan fungsi pengendalian dan pengawasan serta fungsi debat. Secara hipotesis setiap anggota DPRD merupakan wakil masyarakat berhadapan dengan pemerintah. Untuk itu anggota DPRD harus bertindak dan berperilaku sebagai *representatif* (wakil) sehingga diharapkan dapat memberikan hasil kerja yang produktif dan berguna bagi seluruh rakyat yang diwakilinya.

Tetapi banyak di antara anggota DPRD sering kurang menyadari atau siap menjadi dan menjalankan fungsi perwakilan/*representatif* secara memadai.

Menurut B.N Marbun, ketidakmampuan menjalankan fungsi perwakilan/*representatif* secara memadai ini biasanya disebabkan oleh:

- i. Seleksi personalia yang kurang ketat di dalam partai atau lembaga politik lainnya.
- ii. Kurangnya pengetahuan anggota terhadap tugas yang diembannya.
- iii. Kurang pengalaman anggota atas tugas yang diembannya.
- iv. Rebet moral yang lompes, malas, dan kurang integritas

- v. Masyarakat majemuk dan lunturnya nilai-nilai moral dan tanggungjawab dalam masyarakat terutama korupsi mental dan korupsi moral.<sup>37</sup>

Sementara Priyatmoko mengemukakan pendapatnya:

“Representasi adalah fungsi Badan Perwakilan vis a vis keanekaragaman demografis (seks, umur, tempat tinggal), sosiologis (pengelompokan sosial dan stratifikasi sosial), ekonomi (jenis pekerjaan dan pemilikan kekayaan), kultural (adat, kepercayaan, agama, orientasi sosial kesenian), maupun politik di dalam masyarakat. Seberapa besar keanekaragaman itu terrefleksi dalam badan ini, apakah tidak ada kelompok yang sengaja atau tidak sengaja terbatas atau tercegah aksesnya untuk masuk dan memanfaatkan lembaga ini, atau bagaimana komunikasi para wakil rakyat dengan masyarakat, merupakan contoh-contoh pertanyaan yang harus dijawab untuk menggambarkan dan menakar pelaksanaan fungsi representasi ini”<sup>38</sup>

Meskipun antara DPRD dan Kepala Daerah masing-masing mempunyai tugas sendiri-sendiri, tetapi dalam pelaksanaan kegiatan dan program pembangunan tidak boleh berdiri sendiri-sendiri antara keduanya harus ada kerjasama, karena antara DPRD dan Kepala Daerah merupakan kesatuan yang bulat dan utuh dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah. Kerja sama yang baik antara keduanya akan mendorong kelancaran jalannya pemerintahan dan pembangunan di Daerah. Selanjutnya akan memungkinkan bagi terealisasinya aspirasi dan kepentingan rakyat, sehingga sasaran bagi pembangunan di daerah akan tercapai.

*Faktor faktor yang mempengaruhi Kinerja DPRD:*

Menurut Czudnowski ada tujuh (7) variabel yang menentukan terpilih atau tidaknya seseorang, bahkan ketujuh variabel ini menentukan pula dalam penentuan kerja (*performance*) dari seorang elit politik.

*i. Sosial Background*

Faktor ini berhubungan dengan pengaruh status sosial dan ekonomi keluarga seorang (calon) elit dibesarkan. Dalam berbagai penelitian, terbukti adanya konsistensi tingkah laku elit, misalnya elit yang lahir atau dibesarkan dikalangan keluarga berpandangan liberal akan cenderung bersikap demokratis. Demikian pula orang yang besar dikalangan kelas menengah ke bawah, cenderung untuk bersikap merakyat (*egaliter*) dibanding mereka yang berasal dari kalangan menengah ke atas.

*ii. Politik Socialitation*

Sosialisasi politik yang diterima seseorang dapat membentuk persepsi politiknya. Melalui politik seseorang dapat mengetahui tugas-tugas ataupun isu-isu yang harus dilaksanakan dalam kedudukan politiknya. Dengan demikian seseorang tersebut dapat menentukan apakah dia mampu untuk menduduki suatu jabatan.

*iii. Initial Politicial Activity*

Faktor ini berkaitan dengan aktifitas atau pengalaman politik seseorang (calon) elit. Idealnya, seorang calon elit pernah aktif dalam suatu organisasi politik ataupun kegiatan politik secara

individual. Sehingga terbiasa untuk bekerjasama dan saling bertukar pendapat yang merupakan ciri utama mekanisme kerja Dewan Perwakilan Rakyat.

*iv. Apprenticeship*

Magang merupakan cara untuk mengenalkan calon elit terhadap peran politiknya. Dengan cara ini calon elit dapat memahami mekanisme kerja serta norma-norma yang berlaku dilingkungan kerjanya. Namun buruknya reputasi calon elit dapat tenggelam bila kualitas elit yang digantikan lebih baik. Sering calon elit sulit untuk melepaskan diri dari bayang-bayang pendahulunya.

*v. Occupational Variables*

Faktor ini menunjukkan pentingnya calon elit memiliki kemampuan serta pengalaman kerja disamping intelektualnya. Hal ini penting karena elit harus memenuhi tuntutan masyarakat yang sebenarnya di luar kapasitas intelektualnya.

*vi. Motivation*

Asumsi dasar yang digunakan oleh pakar politik adalah orang bermotivasi untuk aktif dalam kegiatan politik karena dua hal yaitu harapan (*ekspetasi*) atau penghargaan pribadi (*personal reward*) dan orientasi mereka terhadap tujuan bersama (*colectif goals*). Seharusnya seseorang elit dapat membedakan dua hal ini.

Namun dalam beberapa penelitian menunjukkan bahwa seorang

elit selalu menggabungkan kedua hal tersebut. Bahkan banyak terjadi elit memanipulasi tujuan pribadi (*personal needs*) menjadi kepentingan masyarakat (*public objektif*).

#### *vii. Selection*

Dalam ilmu politik dikenal adanya dua mekanisme rekrutmen politik. Dalam rekrutmen terbuka, syarat serta prosedur untuk menampilkan seorang tokoh dapat diketahui secara luas. Elit ini tidak harus datang dari kalangan partai sendiri. Cara ini memberikan kesempatan bagi rakyat untuk melihat dan menilai kemampuan elit politiknya serta sangat kompetitif. Dalam rekrutmen tertutup syarat dan prosedur pencalonan tidak dapat secara bebas diketahui umum. Partai berkedudukan sebagai promotor dari elit yang berasal dari dalam tubuh partai itu sendiri. Cara ini tidak kompetitif, sebab menutup kemungkinan bagi anggota masyarakat untuk melihat dan menilai kemampuan elit yang ditampilkan.<sup>39</sup>

#### **4. Peraturan Daerah**

Pengertian Peraturan Daerah adalah suatu naskah dinas yang bersifat mengatur yang dibuat oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD menurut dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Peraturan Daerah juga sebagai perwujudan kewenangan daerah yang sekaligus merupakan landasan hukum bagi

<sup>39</sup> Dicusanda Imayana, *Membedah Politik Orde Baru*, Djakarta: Balai Pustaka, 1989, hal. 42

perangkat daerah untuk melaksanakan tugas-tugas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, pelayanan kepada masyarakat, pelaksanaan pembangunan daerah.

Soedjito menyatakan bahwa:

“Peraturan Daerah adalah keputusan yang merupakan norma buat setiap hal yang dapat dimasukkan kedalamnya yang ditetapkan oleh penguasa yaitu Kepala Daerah dan DPRD”<sup>40</sup>

Pernyataan lain yang hampir senada mengenai Peraturan Daerah, Prakoso mengemukakan:

“Peraturan Daerah adalah produk kompromis antara Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang mempunyai kekuatan hukum dan mengikat, yang merupakan kewenangan dari Pemerintah Daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangga Daerah”<sup>41</sup>

Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan pemerintah yang lebih tinggi, hal ini berarti bahwa Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah lain dan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam pembuatan suatu Peraturan Daerah, terdapat proses tertentu yang harus dilaksanakan. Prakoso mengemukakan pendapatnya bahwa:

“...Untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan yang baik diperlukan persiapan, pengetahuan yang mendalam, dari materi yang akan diatur dan pengetahuan akan upaya yang tepat untuk mencegah penghindaran diri dari ketentuan-ketentuan peraturan itu, kecakapan untuk mencari dan menemukan sarinya dari kumpulan fakta-fakta yang sudah tumbuh sejak lama dan memunculkannya di dalam peraturan yang singkat

tetapi jelas, agar maksud itu yang harus diperhatikan, dapat dicapai dengan sebaik-baiknya”<sup>42</sup>

Mengenai proses terbentuknya Peraturan Daerah tingkat II, Prakoso menyatakan bahwa:<sup>43</sup>

Proses terbentuknya Peraturan Daerah dibedakan ke dalam 3 tahap yaitu:

- a. Tahap Perencanaan
- b. Tahap Pembahasan
- c. Tahap Pengesahan

Fungsi dan peranan Peraturan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang diarahkan untuk mendukung proses penyelenggaraan Otonomi Daerah dapat diperinci sebagai berikut:

- a. Peraturan Daerah berfungsi sebagai landasan hukum yang sah bagi Pemerintah Daerah untuk melaksanakan kewenangannya.
- b. Peraturan Daerah sebagai sarana hukum yang efektif dan efisien untuk mendorong proses mewujudkan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang bersih, profesional dan demokrasi.
- c. Peraturan Daerah sebagai sarana perlindungan hukum terhadap semua keanekaragaman potensi sumber daya dan kekayaan daerah.
- d. Peraturan Daerah sebagai sarana hukum untuk mengatur pengelolaan dan pembagian sumber daya daerah secara transparan, adil dan

- e. Peraturan Daerah sebagai sarana untuk mendorong dan mengarahkan proses partisipasi dan perubahan sosial menuju masyarakat madani.
- f. Peraturan Daerah sebagai sarana efektif untuk mengatur mekanisme hubungan kelembagaan antara Pemerintah Daerah, DPRD maupun masyarakat termasuk mekanisme sengketa yang terjadi.
- g. Peraturan Daerah sebagai sarana hukum efektif yang menjadi barometer untuk menilai akuntabilitas kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- h. Peraturan Daerah sebagai sarana hukum efektif untuk mendorong proses peningkatan kesejahteraan rakyat.

B.N Marbun mengatakan: Setiap tahunnya DPRD biasanya menghasilkan dua jenis (kelompok) Peraturan Daerah yaitu:

a. Kelompok Rutin

Meliputi Peraturan Daerah mencakup pengesahan RAPBD, perubahan APBD, dan pengesahan APBD tahun yang berlangsung.

b. Kelompok Insidental

Meliputi semua Peraturan Daerah yang dibuat sesuai kebutuhan dan perkembangan daerah, termasuk juga perubahan Peraturan Daerah.<sup>44</sup>

Dalam pembahasannya antara kelompok rutin dan kelompok insidental terdapat perbedaan. Dalam kaitannya dengan hal ini lebih lanjut Marbun mengatakan:

---

<sup>44</sup> B.N. Marbun, *Op. Cit*, hal 89.

“...Yang memakan waktu terpanjang ialah pembahasan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, perubahan dan pengesahannya. Ketiga Peraturan Daerah ini bisa-bisa menyita waktu 2 atau 3 bulan setiap tahunnya. Mengenai pembahasan Peraturan Daerah lainnya tergantung dari mudah atau tidak mudahnya materi Peraturan Daerah itu sendiri. Kalau Raperda itu mencakup hal-hal yang teknis biasanya tidak begitu lama, tetapi bila Raperda mencakup pembebanan pajak atau retribusi dan menyangkut langsung kehidupan rakyat sehari-hari sering memerlukan persiapan pertimbangan dan pembahasan yang cukup panjang dan mendalam”<sup>45</sup>

Syarat-syarat agar Peraturan Daerah memiliki kekuatan hukum:

- a. Peraturan Daerah harus ditetapkan oleh Kepala Daerah atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.
- b. Peraturan Daerah dibuat menurut bentuk yang ditentukan oleh Menteri Dalam Negeri.
- c. Peraturan Daerah harus ditandatangani oleh Kepala Daerah dan ditandatangani serta oleh Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.
- d. Peraturan Daerah yang memerlukan pengesahan tidak boleh diundangkan sebelum pengesahan itu diperoleh atau sebelum jangka waktu yang ditentukan untuk pengesahan berakhir.
- e. Peraturan Daerah baru mempunyai kekuatan hukum dan mengikat setelah diundangkan dalam lembaran daerah yang bersangkutan.

Dalam penyusunan Peraturan Daerah harus memperhatikan hal-hal

- a. Terlebih dahulu dibuat “cetak biru” yang sesuai dengan maksud dan tujuan penggunaannya kelak.
- b. Membuat kerangka dasar. Pembuatan kerangka dasar ini dimaksudkan agar diperoleh gambaran yang jelas tentang maksud dan isi pokok dari Peraturan Daerah yang akan disusun, sekaligus untuk memperoleh keterpaduan materi yang satu dengan yang lain.
- c. Dengan adanya kerangka dasar tersebut selanjutnya dapat mulai dengan pengisian pasal-pasal dan ayat-ayatnya. Di mana yang bersangkutan harus benar-benar menguasai materi yang akan dituangkan dalam Peraturan Daerah.

Di dalam menyusun Peraturan Daerah ada ketentuan-ketentuan khusus yang harus dipenuhi yaitu:<sup>46</sup>

a. **Ketentuan Materiil:**

Adalah hal-hal yang bersangkutan dengan materi muatan di dalam Peraturan Daerah. Jadi menyangkut kewenangan daerah untuk mengatur materi tersebut yang akan dimaksudkan dalam Peraturan Daerah. Dari hal tersebut dapat disimpulkan bahwa tidak semua urusan dapat diatur dalam bentuk Peraturan Daerah. Ketentuan-ketentuan yang harus diatur dalam Peraturan Daerah ialah, terutama:

- i. Peraturan-peraturan yang memberi beban kepada penduduk, misalnya pajak dan retribusi daerah.

---

<sup>46</sup> Ikhsan M. Nursyah, *Peranan DPRD dalam Pembuatan Peraturan Daerah di Kabupaten Kutawaringin Timur*, Skripsi Sastra, Yogyakarta: Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2002

- ii. Peraturan-peraturan yang membatasi kebebasan penduduk, misalnya mengadakan larangan-larangan atau kewajiban-kewajiban yang biasanya disertai sanksi pidana.
- iii. Peraturan-peraturan yang membatasi hak penduduk, misalnya penentuan garis sepadan.
- iv. Peraturan-peraturan yang mengatur hal-hal lain yang menurut ketentuan Undang-Undang ataupun Peraturan Pemerintah harus diatur dengan Peraturan Daerah.

b. **Ketentuan Formal:**

Adalah bahwa Peraturan Daerah itu memiliki ketentuan hukum dan mengikat. Sehingga suatu Peraturan Daerah harus memiliki syarat-syarat sebagai berikut:

- i. Peraturan Daerah harus ditetapkan oleh Kepala Daerah atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.
  - ii. Peraturan Daerah dibuat menurut bentuk yang ditentukan oleh Menteri Dalam Negeri.
  - iv. Peraturan Daerah harus ditandatangani oleh Kepala Daerah dan ditandatangani serta oleh Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.
  - v. Peraturan Daerah yang memerlukan pengesahan tidak boleh diundangkan sebelum pengesahan itu diperoleh atau sebelum
- ... dan ... ditentukan untuk pengesahan kembali

- vi. Peraturan Daerah baru mempunyai kekuatan hukum dan mengikat setelah diundangkan dalam lembaran daerah yang bersangkutan.

## 5. Peranan DPRD dalam Pembuatan Peraturan Daerah

Peranan menurut Soerjono ialah:

“Peranan (*role*) adalah aspek dinamis dari suatu kedudukan atau status”<sup>47</sup>

Apabila seseorang melakukan hak-hak dan kewajiban sesuai dengan kedudukannya maka ia melakukan suatu peranan. Suatu peranan paling sedikit mencakup tiga hal:

- a. Peranan adalah meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat. Peranan dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan masyarakat.
- b. Peranan adalah suatu konsep perihal apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
- c. Peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial.

Sedangkan menurut Susanto pengertian Peranan adalah:

“*Role* atau peranan merupakan dinamika dari status atau penggunaan dari hak dan kewajiban atau bisa disebut status subjektif. Peranan dan status kait-mengkait, yaitu karena merupakan kedudukan yang memberi hak dan kewajiban, sedangkan kedua unsur ini tidak akan ada artinya kalau tidak dipergunakan”<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta, Rajawali, 1987, hal 268-299.

<sup>48</sup> Susanto, *Dasar-dasar Sosiologi dan Pembangunan Sosial*, Jakarta, Dina Cita, 1995, hal 75

Dengan melihat pengertian-pengertian di atas berarti bahwa yang dimaksud dengan peranan DPRD dalam pembuatan Peraturan Daerah adalah aktifitas atau perilaku yang diharapkan atau dituntut dari anggota-anggotanya sebagai lembaga legislatif dalam menjalankan tugas, fungsi dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya seperti tertuang dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999.

Salah satu ukuran produktifitas atau ukuran keberhasilan DPRD adalah didasarkan atas berapa banyak Peraturan Daerah yang disahkan sesuai dengan kepentingan daerah yang diwakilinya, terutama dalam usaha meningkatkan pelayanan Pemerintahan Daerah terhadap masyarakat. DPRD sebagai wakil rakyat memiliki fungsi yang salah satunya adalah membahas, memusyawarahkan, dan kemudian mengesahkan penetapan suatu Peraturan Daerah. Setiap pembahasan suatu Rancangan Peraturan Daerah hampir pasti melibatkan semua anggota DPRD dan menjalankan mekanisme kegiatan DPRD, yang mana aturan permainan pembahasan tersebut dari suatu rancangan hingga menjadi suatu Peraturan Daerah, telah diatur dalam Tata Tertib DPRD beserta ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Pembuatan Peraturan Daerah merupakan fungsi utama dari DPRD sebagai Badan Legislatif, melalui fungsi inilah DPRD dapat menunjukkan peran kemampuan karakter serta kualitasnya, baik secara material maupun fungsional sehingga menjamin eksistensinya

Kualitas suatu Peraturan Daerah sangat dipengaruhi oleh persiapan dan pemikiran yang berkembang di setiap Fraksi dan seberapa besar intensitas pembahasan yang dilakukan di setiap komisi serta dipengaruhi juga oleh kualitas rapat kerja antara Legislatif dan Eksekutif. Sedangkan tolak ukur dari berkualitas tidaknya Peraturan Daerah yang dihasilkan juga tergantung pada kualitas tiap-tiap individu anggota DPRD dan kualitas kepemimpinan yang ada dalam Badan Kelengkapan Daerah.

Keterkaitan peranan DPRD dalam proses pembuatan Peraturan Daerah ini sangatlah penting karena dalam pembuatan Peraturan Daerah tersebut dapat diketahui sejauhmana kualitas DPRD sebagai lembaga yang mempunyai hak-hak, tugas, wewenang dan kewajiban yang mampu berperan dan berfungsi secara optimal sebagai lembaga penyalur demokrasi dan aspirasi rakyat, serta sejauh mana keseriusan dalam membahas serta memusyawarahkan Rancangan Peraturan Daerah. Dengan demikian peranan DPRD memiliki pengaruh yang besar terhadap terciptanya suatu Peraturan Daerah.

Untuk melihat peranan DPRD Kota Banjar dalam proses pembuatan Peraturan Daerah tentang Kecamatan dan Kelurahan di Kota Banjar tersebut apakah sudah memenuhi aspirasi masyarakat dan sedang berfungsi sebagai Badan Legislatif Daerah yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, maka hal itu menyangkut kualitas DPRD itu sendiri. Kualitas DPRD dapat dilihat antara lain:

a. Aspek tingkat pendidikan formal yang telah ditempuh

Menurut Miriam Budiardjo:

“Dengan pendidikan tersebut seseorang akan mendapat pengetahuan dan keterampilan, sehingga diharapkan dengan semakin tinggi tingkat pendidikan formal yang dimiliki anggota DPRD, semakin baik pula kualitasnya”<sup>49</sup>

b. Aspek kematangan pengalaman dari masing-masing anggota

Menurut Marbun:

“Dari praktek, mereka yang mempunyai pengalaman dan latar belakang pemerintahan ataupun perundang-undangan biasanya akan cepat mengetahui dan menyesuaikan dirinya dengan tugas-tugas sehari-hari DPRD dibandingkan dengan anggota lain yang langsung tanpa pengalaman dan tanpa pendidikan yang memadai”<sup>50</sup>

c. Aspek moralitas dari anggota DPRD

Hal ini berkaitan dengan peranan sistem nilai dalam perumusan kebijaksanaan negara. Menurut Islamy:

“Nilai-nilai yang berasal dari pola-pola keyakinan dan aspirasi masyarakat itu akan menentukan penggunaan sumber-sumber (manusia, energi, uang, alam dan sebagainya) dalam suatu sistem sosial. Nilai-nilai tersebut berwujud kebutuhan-kebutuhan, keinginan-keinginan, tuntutan-tuntutan, dan sebagainya dari masyarakat yang harus terpenuhi. Pembuat kebijaksanaan banyak terlibat dalam mengartikulasikan nilai-nilai tersebut dan mengoperasionalkan kepentingan-kepentingan itu”<sup>51</sup>

d. Aspek keberanian berbicara dan mengemukakan pendapat

Merupakan hal yang penting, sejauh itu masih menyuarakan kepentingan publik di atas kepentingan pribadi atau golongan.

<sup>49</sup> Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*

<sup>50</sup> B.N. Marbun, *Op. Cit.*, hal 104.

<sup>51</sup> B.N. Marbun, *Op. Cit.*, hal 104.

## **F. Definisi Operasional**

Dalam Skripsi ini yaitu Peranan DPRD dalam Proses Pembuatan Peraturan Daerah di Kota Banjar, Studi Kasus Pembuatan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2004 tentang Kecamatan dan Kelurahan, dapat dijelaskan definisi operasionalnya sebagai berikut:

1. **Peran DPRD** dalam penyusunan Peraturan Daerah merupakan fungsi asli dari DPRD sebagai Badan Legislatif yaitu Pembuatan Undang-Undang atau Peraturan Daerah.
2. **Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah** yang pelaksanaannya melalui proses-proses sebagai berikut: Usulan Eksekutif atau Legislatif, Pandangan Umum Fraksi, Rapat Gabungan Komisi, Pendapat Akhir Fraksi, Penetapan dan Penandatanganan Surat Keputusan DPRD.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif. Metode deskriptif menurut Moh. Nazir dalam bukunya: "Metode penelitian dijelaskan bahwa secara harfiah metode deskriptif adalah metode penelitian untuk membuat gambaran mengenai situasi atau kejadian, sehingga metode ini berkehendak mengadakan akumulasi data belaka.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998, hal. 64

## 2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini berlokasi di wilayah pemerintahan Kota Banjar Propinsi Jawa Barat. Adapun alasan penyusun memilih lokasi tersebut sebagai daerah penelitian dengan pertimbangan sebagai berikut:

- a. Terbentuknya pemerintahan Kota Banjar yang semula statusnya Kota Administratif menjadi Pemerintahan Kota yang secara logis akan berdampak pada perubahan struktur pemerintahan yang ada di Kota Banjar.
- b. Penyusun telah mengenal daerah tersebut, dengan demikian akan mempermudah dalam melakukan penelitian.

## 3. Jenis Data

Jenis penelitian deskriptif membutuhkan data primer dan data sekunder.

**Data Primer** adalah data yang diperoleh dari keterangan-keterangan pihak-pihak yang berkompeten atau terkait dengan permasalahan-permasalahan yang ada dalam penelitian, pihak-pihak yang dimaksud yaitu anggota DPRD Kota Banjar.

**Data Sekunder** adalah data yang dikumpulkan dengan mencatat dari buku-buku, Undang-Undang dan Peraturan lain serta mencatat langsung dari instansi atau lembaga yang ada kaitannya dengan penelitian

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

##### a. Wawancara

Merupakan langkah mengumpulkan data yang dilakukan dengan cara mengadakan tanya jawab. Manfaat dari teknik ini adalah dapat menjelaskan masalah sedetil mungkin pertanyaan yang diajukan.

Dalam metode wawancara ini, Koentjoroningrat mengemukakan pendapatnya sebagai berikut:

“Metode interview mencakup cara-cara yang digunakan seseorang, untuk menapatkan keterangan secara lisan dari seorang responden, dengan bercakap-cakap berhadapan dengan orang lain”.<sup>53</sup>

Dalam penelitian ini, penulis melakukan wawancara dengan 5 Anggota DPRD Kota Banjar dan Kasub. Risalah dan Rapat Sekretariat DPRD Kota Banjar.

##### b. Dokumentasi

Adalah suatu langkah yang ditempuh dalam mengumpulkan data melalui dokumen-dokumen atau catatan-catatan yang tersedia.

Winarno mengatakan bahwa:

“...Kita dapat merumuskan pengertian dokumentasi sebagai laporan tertulis dari suatu peristiwa yang isinya terdiri dari penjelasan dan pemikiran terhadap peristiwa itu dan tertulis dengan sengaja untuk menyimpan atau merumuskan keterangan mengenai peristiwa tersebut. Dengan demikian ini kita dapat merumuskan notulen rapat, keputusan hakim, laporan penelitian kerja, artikel majalah, suat-surat, iklan dan sebagainya ke dalam pengertian dokumen”.<sup>54</sup>

## 5. Teknik Analisa Data

Metode analisa yang digunakan adalah analisa kualitatif, menurut

HB. Sutopo, penelitian kualitatif adalah:

“Penelitian yang berdasarkan pada realita internal. Pendekatan riset ini menganggap kebenaran sebagai suatu hasil pikir serta pandangan manusia yang dapat kita ambil berdasarkan minat dan tujuan kita”<sup>55</sup>. Caranya data yang diperoleh dari hasil penelitian selanjutnya disusun secara sistematis, logis, yuridis untuk mendapatkan gambaran umum tentang peran DPRD dalam proses pembuatan Peraturan Daerah.

Dalam deskriptif kualitatif cara yang digunakan dalam menganalisa data ada tiga (3) komponen yaitu:

### a. Reduksi

Adalah suatu bentuk analisa yang menyeleksi, memfokuskan, menyederhanakan, mengabstrakan dan mentransformasikan data serta mengatur data sedemikian rupa untuk membuat kesimpulan.

### b. Data Display

Merupakan rangkaian informasi yang memungkinkan riset dilakukan.

### c. Verifikasi

Merupakan tahap pengambilan kesimpulan dari rangkaian data yang dihadapi di lapangan.

Dari ketiga komponen di atas, dapat disimpulkan bahwa dalam menganalisa data, data direduksi yaitu dirangkum, difokuskan dan disusun secara sistematis kemudian data display yang diambil dari lapangan dan diklasifikasikan kemudian ditarik suatu kesimpulan.

---

<sup>55</sup> HB. Sutopo, *Penelitian Kualitatif Dan Deskriptif*, Jember: UNIS, 2000, hal. 1000

Peranan DPRD dalam proses pembuatan peraturan di kota Banjar pada Peraturan Daerah tentang Kecamatan dan Kelurahan di Kota Banjar tersebut melalui tahap-tahap pembahasan serta proses sesuai dengan mekanisme dalam pembuatan Peraturan Daerah yaitu dengan melakukan sidang-sidang dewan untuk membahas, memusyawarahkan, dan kemudian memberikan penolakan atau persetujuan terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang kemudian ditetapkan menjadi Peraturan Daerah, di mana di dalamnya diharapkan DPRD mampu menjalankan peran dan fungsi serta haknya sebagai wakil rakyat dengan baik dan optimal.

#### **E. Definisi Konsepsional**

Berdasarkan Kerangka Dasar Teori di atas, dapat dijelaskan bahwa:

1. **Pemerintah Daerah** adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai Badan Eksekutif Daerah yang dalam penyelenggaraan dilakukan bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
2. **Azas Desentralisasi** adalah penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. **Otonomi Daerah** adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-

4. **Lembaga Eksekutif** adalah Pemerintah Daerah yang terdiri atas Kepala Daerah beserta Perangkat Daerah yaitu Dinas-Dinas dan Badan Daerah, dalam menjalankan tugas dan wewenangnya selaku Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten/Kota.
5. **Dewan Perwakilan Rakyat Daerah** adalah sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila.
6. **Peraturan Daerah** adalah suatu naskah dinas yang bersifat mengatur yang dibuat oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD menurut dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan merupakan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Pemerintah yang lebih tinggi.
7. **Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah** adalah aktifitas atau perilaku yang diharapkan atau dituntut dari anggota-anggotanya sebagai lembaga legislatif dalam menjalankan tugas, fungsi dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya seperti tertuang dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Di mana salah satu fungsi tersebut adalah: membahas, memusyawarahkan, dan kemudian menyetujui atau menolak

..... kemudian diadukan sebagai