

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Otonomi Daerah merupakan isu menarik bila kita amati dalam perkembangannya khususnya di Indonesia, karena semenjak para pendiri negara dalam menyusun formiat negara, isu menyangkut pemerintah lokal telah diakomodasikan dalam pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya. Pemerintahan Daerah dalam pengaturan pasal 18 UUD1945 sebenarnya telah mengakui adanya keragaman dan hak asal-usul Daerah yang merupakan bagian sejarah panjang bangsa Indonesia. Sehingga meskipun Negara RI menganut prinsip negara kesatuan dimana kekuasaan berada pada Pemerintahan Pusat, namun dengan menyadari berbagai heterogenitas yang dimiliki bangsa Indonesia baik kondisi sosial, ekonomi, budaya, maupun keragaman tingkat pendidikan masyarakat maka desentralisasi atau distribusi kekuasaan/wewenang dan Pemerintah Pusat perlu dialirkan kepada daerah otonom.

Sejak kemerdekaan sampai saat ini, distribusi kekuasaan /wewenang dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah selalu bergerak pada titik keseimbangan yang berbeda. Perbedaan itu sangat jelas terlihat dengan menggunakan Konsep Bandul yang selalu bergerak secara simetris pada dua sisi yaitu Pusat dan Daerah. Dengan kata lain bahwa pada suatu waktu bobot kekuasaan terletak pada Pemerintahan Pusat pada kesempatan lain bobot kekuasaan ada pada

Pemerintahan Daerah. ¹Menurut Dr. J. Kaloh kondisi yang demikian ini disebabkan karena dua hal yaitu pertama, karena pengaturan Undang-Undang (UU) tentang Pemerintahan Daerah, yang sejak kemerdekaan kita telah pernah memiliki tujuh UU tentang Pemerintahan Daerah yakni UU No.1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, UU No.18 Tahun 1965, UU No.5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999 dan terakhir sebagai revisi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yaitu Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Masing-masing UU Pemerintahan Daerah tersebut mempunyai ciri dan karakteristik tersendiri termasuk dalam pengaturan tentang seberapa besar pembagian bobot kekuasaan antara Pusat dan Daerah. Secara analitis terlihat bahwa titik berat bobot kekuasaan ternyata berpindah-pindah pada masing-masing kurun waktu berlakunya suatu UU tentang Pemerintahan Daerah. *Kedua*, disebabkan adanya perbedaan interpretasi dan implementasi terhadap UU tentang Pemerintahan Daerah yang disebabkan kepentingan penguasa pada masa berlakunya UU tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah merupakan produk Orde Baru dan diimplementasikan selama masa Orde Baru. Undang-Undang Nomor tahun 5 Tahun 1974 tersebut diatas diproses dalam waktu cukup lama melalui pembahasan yang intensif dengan berbagai pihak. Selain itu perjalanan pemerintahan sebelum proklamasi dan setelah proklamasi telah menjadi masukan yang sangat berarti untuk melahirkan Pemerintahan Daerah yang kuat yang tidak labil karena kepentingan politis atau karena konflik antara eksekutif dengan legislatif, atau karena dominannya Pemerintah Pusat dari

¹ Dr. J. Kaloh . 'Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi dalam MenjawabKebutuhan Lokal dan Tentangan Global ' Binaka cipta, Jakarta, 2002 Hal 1

Pemerintah Daerah. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 merekomendasikan pelaksanaan asas otonomi daerah antara lain asas dekonsentrasi dan desentralisasi dilaksanakan secara bersama-sama. Pada masa itu dikenal ungkapan, *Pusat adalah pusatnya Daerah dan Daerah adalah daerahnya Pusat*. Konstelasi demikian dibangun untuk menjamin integrasi nasional serta persatuan dan kesatuan nasional yang kuat, di pihak lain tetap menjamin munculnya inovasi dan kreativitas daerah yang mengacu pada paradigma otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab. Sayangnya, UU. No. 5 Tahun 1974 mengalami deviasi dalam pelaksanaannya sehingga dominasi Pemerintah Pusat makin besar yang kemudian menyebabkan ketergantungan Daerah ke Pusat secara otomatis menjadi makin besar. Keadaan ini telah berlangsung secara konsisten dalam waktu yang cukup lama sehingga makin hari makin terjadi penguatan terhadap dominasi Pusat.

Begitu kuatnya kontrol dan intervensi Pusat terhadap Daerah atas penyelenggaraan asas otonomi daerah dan pengaturan yang ketat. Akibatnya daerah tidak dapat berbuat sesuai dengan prakarsa daerahnya itu sendiri. Keadaan demikian telah mematikan kreativitas daerah dalam mengembangkan demokratisasi. Sistem komando yang diterapkan oleh pemerintahan Orde Baru, apapun yang diperintahkan tanpa harus melihat perkembangan aspirasi masyarakat daerah, sehingga muncul rumor *Asal Bapak Senang*, hal demikian bahwa telah membangun paradigma bawahan mengabdikan kepada seorang Bapak bukan kepada negara atau bukan untuk kepentingan orang banyak. Sehingga mengakibatkan loyalitas bawahan kepada atasan sangat tinggi tanpa memperhatikan tugas dan fungsi yang sesungguhnya. Dalam nada itu pembagian

hasil sumber daya alam terjadi ketimpangan yang besar antara Pusat dan Daerah yang notabene daerah mempunyai kekayaan sumber daya alam. Pembangunan ditonjolkan dipusat sementara daerah hanya sebagian kecil menikmati hasil sumber kekayaan alamnya.

Proses demokrasi lokal terkooptasi dengan meminimalisasi peran badan legislatif daerah dan menempatkan posisinya sebagai bagian dari Pemerintah Daerah bukan bagian badan yang terpisah dalam kelembagaan yang ada di daerah. Legislatif Daerah sebagai penampung aspirasi masyarakat dan lembaga kontrol terhadap kinerja Eksekutif jauh dari harapan sebagaimana eksistensi legislatif yang ideal. Klausul tersebut diatas tercantum dalam UU. No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah yaitu pada pasal 13 menyatakan bahwa *Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Perwakilan Rakyat Daerah*. Prinsip demikian merupakan hal yang baru dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia. Posisi tersebut tidak memberikan tempat yang strategis karena hal itu diperlihatkan lemahnya kemandirian legislatif yang seharusnya menjadi pilar utama demokrasi pada suatu pemerintahan daerah. Semua peraturan Daerah yang telah dibuat oleh DPRD harus disahkan oleh pejabat yang berwenang dalam hal ini Menteri Dalam Negeri untuk Perda Tingkat I dan Gubernur /Kepala Daerah Tingkat I untuk Perda yang dibuat Tingkat II.

Sejarah telah mencatat bahwa selama 32 tahun Indonesia berada dalam rezim otoriter dan diktator di bawah pemerintahan Soeharto telah membawa image negatif dimata masyarakat. Puncaknya ketidakpercayaan masyarakat kepada pemerintah Orde Baru adalah bermula pada kegagalan dalam

menstabilkan ekonomi sehingga berakibat pada krisis moneter. Wacana untuk melakukan perubahan dikalangan masyarakat semakin bergaung. Gelombang massa untuk menggulirkan Orde Baru pun semakin nyata dimasyarakat. Hal ini timbul karena kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan Orde Baru semakin menipis yang pada akhirnya wacana reformasi mulai dibicarakan didalam masyarakat terhadap kondisi bangsa semakin akut pada saat itu. Tepatnya pada tahun 1998 mulai digulirkan reformasi dan akhirnya berhasil menurunkan rezim otoriter tersebut.

Berhembusnya reformasi dalam sendi-sendi kehidupan bangsa Indonesia dapat memberikan kontribusi yang sangat berarti dalam perubahan tatanan kehidupan di Indonesia. Kebebasan berpolitik, berpendapat dan lain sebagainya mulai dibuka. Masyarakat mulai berani melakukan lontaran-lontaran kritik ataupun masukan tanpa rasa takut. Sehingga dengan demikian, proses demokratisasi sudah mulai berjalan. Dalam pada itu, otonomi daerah merupakan salah satu sarana pemberdayaan masyarakat daerah dan proses demokratisasi. Adalah merupakan hal yang urgen untuk melibatkan masyarakat daerah dalam pembangunan di Indonesia. Dimana Daerah selama 32 tahun dijadikan objek pembangunan dari Pusat atau eksploitasi terhadap sumber kekayaan alam yang ada di daerah.

Dengan demikian, hadirnya reformasi merupakan momentum yang tepat untuk merumuskan kembali model Pemerintahan Daerah di Indoneisa yang efisien, efektif, dan demokratis. Kebutuhan akan reformasi terhadap sistem

panjang Pemerintahan Daerah (berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah) masih banyak diwarnai berbagai permasalahan seperti pola rekrutmen Kepala Daerah yang kurang aspiratif karena intervensi Pemerintahan Pusat yang cukup besar, lemahnya peran lembaga legislatif dalam memainkan perannya sebagai unsur Pemerintah Daerah. permasalahan di seputar otonomi daerah yang tidak kunjung selesai dan bahkan telah memunculkan ide beberapa Daerah untuk melepaskan diri dari wilayah Indonesia. Perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah yang dinilai kurang adil pembagiannya, karena ternyata Daerah hanya memperoleh sebagian kecil dari potensi yang dimiliki. Disisi lain Pemerintah Daerah juga dihadapkan pada berbagai tantangan baik internal maupun eksternal. Tantangan internal yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah antara lain adalah lemahnya sumber daya aparatur Pemerintah Daerah, sementara masyarakat telah mengalami perkembangan yang cukup pesat, sehingga tuntutan terhadap pengelolaan terhadap Pemerintah Daerah yang demokratis akan mewarnai perjalanan Pemerintah Daerah itu sendiri. Sedangkan secara eksternal Pemerintah Daerah di hadapkan pada arus perubahan yang semakin cepat dan mengglobal yang harus direspon oleh Pemerintah Daerah.

Berbagai masalah dan tantangan tersebut diatas tidak dapat dihindari oleh Pemerintah Daerah di Indonesia masa depan. Karena itu, untuk menjaga agar Pemerintah Daerah tetap eksis dan survive dalam kompetisi global yang sarat dengan perubahan, maka disadari tidak ada cara lain bagi Pemerintah Daerah

... ..

terutama menyerasikan gerak langkah organisasi Pemerintah Daerah dengan ciri-ciri organisasi yang demokratis atau sering kita kenal *good governance*.

Dengan demikian, diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Pemerintah Daerah mendapat peran yang sangat besar serta dukungan sumber pendapatan Daerah. Kondisi ini mengakibatkan kewenangan yang dimiliki oleh Daerah mengalami eskalasi penguatan mengingat kewenangan tersebut diiringi dengan penyerahan berbagai urusan dan kewenangan mengelolah berbagai sumber yang menjadi potensi bagi peningkatan pendapatan bagi Daerah. Hal lain lembaga legislatif perannya semakin strategis dalam menempatkan posisinya sebagai lembaga pengontrol terhadap implementasi kebijakan yang dilaksanakan oleh lembaga Eksekutif. Peran demikian telah memberikan ruang yang begitu besar bagi legislatif, sehingga terkesan *legislatif heavy*. Tentunya hal tersebut merupakan momentum yang strategis terhadap posisi legislatif untuk melaksanakan fungsinya sebagai legislasi agar terjadi proses demokrasi dan *check and balances* terhadap pelaksanaan otonomi daerah.

Oleh karena itu, di era demokratisasi dan era penuh perubahan peran DPRD sudah selayaknya diberikan ruang yang strategis pada posisi yang ideal sebagaimana dimiliki fungsi DPRD yang sesungguhnya, sehingga akan mendorong efektivitas dan efisiensi pelaksanaan Pemerintahan Daerah yang

kepentingan umum, serta terciptanya hubungan kerja sama yang sinergis antara DPRD dan Kepala daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah. Dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah secara eksplisit disebutkan bahwa DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah. Hal tersebut berarti DPRD bukan merupakan bagian dari Pemerintah Daerah dan terbebas dari segala campur tangan pemerintah dengan kedudukan yang strategis itu, DPRD memiliki kekuatan penuh untuk melaksanakan salah satu fungsi badan legislatif yaitu *controlling*.

Sebagaimana dikandung dalam UU No. 22 Tahun 1999 adalah otonomi daerah sebagai usaha memberi kesempatan kepada daerah untuk memberdayakan potensi ekonomi, sosial-budaya dan politik di wilayahnya, " Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial-budaya, sosial-politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya Otonomi Daerah."

Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah dengan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab yang tetap terjaminnya hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar-Daerah dan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah Otonom dan karena itu daerah kabupaten maupun kota tidak lagi menjadi wilayah administrasi. Otonomi

sebagai fungsi legislatif, fungsi kontrol maupun anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah.

Dengan demikian setiap daerah kabupaten dan kota berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Selain itu juga agar tetap terjalin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta secara horisontal antar daerah satu dengan daerah yang lain.

Namun demikian, DPRD sudah mulai menemukan jati dirinya dalam mewujudkan demokratisasi lokal seperti yang tercantum dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, hal ini nampaknya revisi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah peran DPRD akan mengalami pengalaman yang sama dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Hal ini karena DPRD dimasukkan unsur dari Pemerintah Daerah. Dengan kedudukan seperti itu, DPRD tidak bisa lepas campur tangan Kepala Daerah. Hal ini karena Kepala Daerah ditetapkan sebagai penyelenggara pemerintahan tertinggi dalam melaksanakan kebijakan daerah, sementara DPRD masuk kedalam unsur Pemerintahan Daerah. artinya DPRD berkedudukan di bawah Kepala Daerah yang harus tunduk dan taat kepada atasannya. Kedudukan seperti itu sangat merugikan DPRD dan memandulkan perpolitikan daerah. Kekuasaan akan absolut di tangan Kepala Daerah, sementara DPRD memiliki peran sebagai alat Kepala Daerah untuk melegitimasi berbagai kebijakannya. Kedudukan badan legislatif era orde baru tampaknya akan terulang kembali. Dengan mandulnya DPRD ini proses

.....

muncul adalah “raja-raja kecil” yang memerintah dengan otoriter karena kedudukannya merupakan satu-satunya penyelenggara Pemerintah tertinggi di daerah. pengalaman pahit bangsa Indonesia yang dikuasai oleh satu kekuasaan tingkat nasional yang absolut yaitu rezim Orde Baru tampaknya akan mengalami kloning yang luar biasa. Bangsa Indonesia akan dipimpin oleh lebih 300 kekuasaan absolut di tingkat Kabupaten dan Daerah Kota. Penguasa-penguasa absolut ini memiliki kekuasaan yang sangat besar dan rakyat tidak memiliki kekuasaan untuk mengawasinya. Memang di dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 ini ditegaskan bahwa DPRD mempunyai fungsi pengawasan pelaksanaan kebijaksanaan Daerah. akan tetapi fungsi tersebut akan sulit dilakukan dalam tataran praktis karena kedudukan DPRD yang berada di bawah Kepala Daerah yang merupakan penyelenggara Pemerintahan tertinggi sementara DPRD berada di dalamnya.

Jika dilacak secara mendalam lahirnya revisi UU. No. 22 tahun 1999 itu, nampaknya dilandasi dalam tiga konteks yaitu *pertama*, sebagai reaksi atas gelombang krisis legitimasi pemerintah pusat dihadapan daerah yang diperkuat oleh friksi yang berlarut-larut dalam tubuh *government*, mengundang konflik yang berkepanjangan; *kedua*, gagalnya membangun struktur politik demokratis (seimbang dan adil) berkenaan hubungan pusat-daerah yang dilandasi oleh upaya upaya mempertautkan paradigma integralisme (bemaung pada jargon NKRI) dengan pendekatan demokrasi; *ketiga*, menajamnya benturan baru dalam lembaga-lembaga politik representasi (demokrasi formalis) ketika harus

Secara politik UU. No. 22 Tahun 1999 telah membuka proses demokrasi lokal yang luas. Dinamika politik lokal berlangsung lebih dinamis dalam menyikapi pembangunan yang terjadi di daerah. Ketergantungan daerah kepada pusat diminimalisir sebagai konsekuensi otonomi yang bertumpuh pada pemberdayaan masyarakat lokal. Hal demikian, segala upaya untuk memajukan daerah terletak sejauhmana daerah tersebut mengelola dan mengatur sesuai dengan prakarsa daerah itu sendiri. Ada kecenderungan otonomi tersebut mengarah pada system federalisme yang mana keleluasan yang diberikan kepada daerah mengakibatkan daerah arogansi dalam mengelola daerah. Kewenangan pusat telah ditentukan di dalam Undang-Undang dan sebagian itu merupakan kewenangan daerah. Oleh karena itu, atas dasar itulah pemerintah melakukan revisi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 sebagai upaya untuk menancapkan kembali pengaruhnya di daerah agar Pusat tetap menjadi *play maker* terhadap proses-proses politik lokal.

Kabupaten Bantul merupakan salah satu dari 5 wilayah di propinsi Daerah Istimewah Yogyakarta. Dalam perkembangan politik di Kabupaten Bantul dengan hadirnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah mengalami kemajuan. Hal ini dapat dilihat antusias masyarakat dan tiada henti-hentinya mengontrol ataupun mengkritisi kebijakan pemerintah yang kerap merugikan masyarakat itu sendiri. DPRD sebagai saluran aspirasi masyarakat tidak kalah penting juga menggunakan perannya sebagai wakil rakyat. Dinamika politik semakin dinamis ketika ruang partisipasi dibuka lebar. Terbentuknya lembaga pendidikan demokrasi seperti SDN (Sekolah Pemberian Desa) yang

diprakarsai oleh beberapa perguruan tinggi dan LSM, yang memungkinkan mencerdaskan baik itu secara pengetahuan demokrasi maupun pengetahuan hak-hak politik masyarakat. Konflik politik antara DPRD dengan Kepala Daerah kerap kali sering terjadi ketika kedua lembaga formal politik tersebut membahas agenda-agenda pembangunan kedepan. DPRD mulai proaktif mengawasi pembangunan yang dijalankan oleh Kepala Daerah.

Namun demikian, pergantian Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, harapan untuk membangun proses-proses demokrasi menjadi pudar. Problematik demokrasi lokal tidak hanya terjadi pada tataran lokal tetapi juga desa. Kondisi demikian, berimplikasi pada ranah politik lokal dan prinsip-prinsip demokrasi lebih bersifat stagnan. Institusi politik lokal di depolitisasi dengan menerapkan system politik patronase dimana segala pertanggungjawaban kepala daerah ditarik keatas dan yang di tonjolkan loyalitas bersifat keatas daripada ke bawah

Berangkat dari permasalahan diatas penulis memilih lokasi di DPRD Kab. Bantul, upaya untuk mengetahui peran-peran DPRD baik itu berdasarkan pada Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 maupun berdasarkan pada Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 terhadap proses demokrasi lokal khususnya di Kabupaten

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, permasalahannya dirumuskan sebagai berikut:

Bagaimana peran DPRD menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Study di Kabupaten Bantul ?

C. Batasan Masalah

Agar penelitian ini tidak meluas pembahasannya, maka peneliti membatasi permasalahan yang akan dibahas. Penelitian ditekankan pada meneliti fungsi-fungsi DPRD yang berkaitan dengan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dan kajian penelitian ini bersifat normative, yang berhubungan dengan aturan atau kebijakan yang sesuai dengan objek penelitian tersebut.

D. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui permasalahan-permasalahan peran DPRD terhadap proses demokrasi lokal menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dalam mewujudkan demokrasi lokal.

E. Manfaat Penelitian

Agar dapat dijadikan sebagai evaluasi yang progresif dalam proses demokratisasi lokal kedepan dan sebagai bahan acuan untuk meningkatkan proses implementasi pemerintahan di daerah yang lebih demokratik dan berkeadilan sehingga harapan pembangunan kedepan dapat terwujud sesuai dengan yang

F. Kerangka Dasar Teori

Dalam penjelasan pada pasal 18 UUD 1945 dalam penjelasannya dikemukakan bahwa “oleh karena negara Indonesia itu suatu *eendheidstaat* maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah didalam lingkungan yang bersifat *staat* juga”. Hal ini menunjukkan bahwa bentuk negara Indonesia sebagai suatu negara kesatuan tidak mentolerir adanya negara dalam negara sehingga dalam pelaksanaan kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah tidak ada suatu rancang bangun suatu Pemerintahan Daerah atau Daerah Otonom yang memiliki sifat-sifat atau ciri-ciri sebagai suatu negara sendiri. Dengan kata lain, peran Pemerintah Pusat dalam menjabarkan amanah UUD 1945 tetap harus dijaga mengingat negara Indonesia sebagai suatu lingkungan geografis-teritorial perlu terus dipelihara, dimana segala potensi dan sumber daya yang mencakup potensi kependudukan (demografi), sosial-ekonomi, sosial-budaya, sosial-politik, dan pertahanan keamanan, serta kehidupan religiusitas harus berada dalam entitas yang tak terpisahkan.

Segala potensi dianggap sebagai dinamika suatu wilayah (geografis-sosiologis) yang terpadu dengan aspek statis mencakup potensi sumber daya alam dan ruang geografis (geografis-teritorial) sebagai pembatasnya. Sebagai manifestasi dari pada pasal 18 UUD 1945 tersebut diatas pemerintah membentuk Daerah. Daerah-daerah bersifat otonom di bentuk badan perwakilan rakyat sebagai wakil rakyat yang ada di daerah. Daerah diberikan kewenangan yaitu apa yang disebut dengan otonomi daerah dengan asas desentralisasi, dekosentrasi, dan

.....

efektivitas, efisiensi, produktivitas dan akuntabilitas. Peran DPRD sangat dibutuhkan sebagai proses demokrasi untuk mengimbangi Kepala Daerah sebagai konsekuensi pelaksana kebijakan dan Legislatif sebagai pengawas kebijakan. DPRD mengontrol dan menampung aspirasi masyarakat sehingga dapat terartikulasi dan teragregasi kepentingan masyarakat dalam bentuk kebijaksanaan.

Fungsi legislasi didalam UUD 1945 dan Tata Tertib DPR-RI menegaskan bahwa pembuatan undang-undang adalah kekuasaan yang di-share oleh pemerintah (Presiden dan DPR. Bersamaan dengan ini, baik UUD 1945 maupun Tata-Tertib DPR menyebutkan adanya hak anggota DPR untuk mengajukan RUU, yaitu hak inisiatif. Walaupun seperti halnya RUU yang berasal dari pemerintah, RUU usul inisiatif juga perlu ditetapkan oleh Presiden yaitu setelah RUU tersebut disetujui DPR-RI dan sebelum ditetapkann sebagai undang-undang. Peran legislatif yang lebih kompleks, efek keseluruhan lembaga perwakilan rakyat terhadap formulasi undang-undang tetap krusial. Pemerintah tetap menginginkan DPR untuk mendapat persetujuan dalam mengesahkan undang-undang. Lebih dari itu, DPR sebagai wakil rakyat dan mempunyai kekuatan-kekuatan politik di masyarakat. Dan dalam hal ini lembaga perwakilan rakyat memiliki kekuasaan untuk mempengaruhi arah dan kandungan pembuatan kebijakan-kebijakan publik. Walaupun pemerintah jelas memainkan peran yang dominan di bidang pembuatan undang-undang, sistem dan prosedur yang ada tetap memungkinkan lembaga perwakilan rakyat untuk memainkan peran penting

Dengan posisi semacam itu. Salah salah satu fungsi lembaga perwakilan rakyat adalah fungsi legitimasi yaitu membangun dan mengusahakan dukungan bagi kebijakan dan keputusan pemerintah sehingga di terima oleh masyarakat luas. Dalam hal ini DPR menjembatani pemerintah dengan rakyat dan mengusahakan kesepakatan maupun dukungan terhadap sistem politik secara keseluruhan maupun kebijakan spesifik tertentu. DPR dapat menjadi partner pemerintah dengan memberikan atau mengusahakan dukungan yang diperlukan, bukan dengan berusaha “mengalahkan” pemerintah dalam hal pengajuan dan pembuatan RUU. Sehingga dari fungsi legitimasi ini antara lain diharapkan sumbangan DPR yang lebih penting bagi sistem politik yakni integrasi nasional.²

1. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dalam teori-teori perwakilan banyak para kalangan ilmuwan politik mendefinisikan tentang perwakilan. Salah satunya adalah teori perwakilan politik Alfred de Grazia yang dikutip oleh Arbi Sanit dalam bukunya *Perwakilan Politik di Indonesia*,³ mengemukakan bahwa perwakilan diartikan sebagai hubungan diantara dua pihak yaitu wakil dan terwakil dimana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakili. Sedangkan konsep badan perwakilan sebagaimana yang dikutip oleh Miriam Budiardjo dalam bukunya *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, mengemukakan pendapat Rousseau yang merupakan pelopor dari gagasan kedaulatan rakyat, tidak menyetujui badan perwakilan rakyat, tetapi mencita-

² Ichlasul Amal. “Teori-Teori Mutakhir Partai Politik.” PT. Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, 1996. Hal. 158

citakan suatu bentuk “demokrasi langsung” (seperti terdapat di Jenewa dalam masa hidup Rousseau), dimana rakyat langsung merundingkan serta soal-soal kenegaraan dan politik⁴.

Akan tetapi demokrasi langsung yang diinginkan oleh Rousseau dikaitkan kondisi negara dewasa ini dimana dinamika kehidupan masyarakat semakin kompleks dan jumlah penduduk semakin meningkat sesuatu yang tidak mungkin untuk dilaksanakan. Menurut Miriam Budiardjo demokrasi langsung yang diinginkan oleh Rousseau dianggap tidak praktis, dan hanya dipertahankan dalam bentuk khusus dan terbatas seperti referendum, plebisit, dan sebagainya. Dan Miriam Budiardjo juga mengatakan bahwa dalam negara modern dewasa ini rakyat menyelenggarakan kedaulatan dimilikinya melalui wakil-wakil yang dipilihnya.⁵ Dengan demikian jelas bahwa perwakilan adalah konsep bahwa seseorang atau suatu kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar.

a. Kedudukan dan Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945 ditentukan bahwa di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan rakyat daerah, oleh karena itu di daerah pun akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Oleh karena itu, peran DPRD dalam sistem pemerintahan daerah sangat dibutuhkan untuk mencegah tindakan sewenang-wenang dari pemerintah daerah dalam menjalankan pemerintahan di daerah. hal ini terkait dengan Eksistensi badan perwakilan daerah

telah diakomodir dalam penjelasan UUD 1945 sebagaimana menurut Prof. Dr. Ismail Sunny, SH. MCL, penjelasan UUD 1945 merupakan penjelasan autentik, dan menurut hukum tata negara Indonesia penjelasan tersebut mempunyai nilai yuridis.⁶ Oleh karena itu, eksistensi Dewan Perwakilan Rakyat daerah sebagai badan legislatif dijamin oleh konstitusi negara.

b. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Secara teoritis fungsi badan legislatif memiliki beberapa fungsi yaitu mensahkan (ratify) perjanjian-perjanjian internasional yang dibuat oleh eksekutif, fungsi untuk meng"impeach" atau menuntut dan mengadili pejabat tinggi termasuk Presiden (Amerika Serikat), fungsi pejabat tinggi termasuk Presiden dan menteri-menteri, walaupun tetap pengadilan yang mengadili.

Diantara fungsi badan legislatif yang paling penting adalah:

1. Menentukan policy (kebijakan) dan membuat undang-undang. Untuk itu dewan perwakilan rakyat diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh pemerintah, hak dan budget.
2. Mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga supaya semua tindakan badan eksekutif sesuai dengan tindakan kebijaksanaan yang telah ditetapkan⁷.

Maka dengan demikian, fungsi dewan perwakilan rakyat atau badan legislatif sangat besar. Di daerah dewan perwakilan rakyat daerah dijabarkan pada

⁶ Ismail Sunny, *'Mekanisme Demokrasi Pancasila, Aksara Baru,'* Jakarta, 1987. Hal. 2

⁷ Ismail Sunny, *'Mekanisme Demokrasi Pancasila, Aksara Baru,'* Jakarta, 1987. Hal. 2

(penjelasan pasal 18 UUD 1945) dimana di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan dewan perwakilan rakyat daerah, agar terjadi *chek and balances* dalam pelaksanaan sistem pemerintahan daerah. oleh karena itu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menjalankan fungsinya terhadap Kepala Daerah sebagaimana memiliki hak-haknya yang diatur dalam undang-undang otonomi daerah.

c. Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

DPRD adalah sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah merupakan wahana untuk mewujudkan demokrasi berdasarkan pancasila dan juga berkedudukan sejajar dengan Kepala Daerah. Sebagai lembaga mitra Kepala Daerah dalam menjalankan proses pemerintahan di daerah, DPRD mempunyai tugas dan wewenang. Sebagaimana setiap kebijakan otonomi daerah selalu mengalami perubahan dalam konteks demokratisasi lokal. Perubahan tersebut dapat dilihat beberapa produk undang-undang tentang otonomi daerah masing-masing mengalami eskalasi dalam memaknai demokratisasi lokal. Begitupun peran DPRD selalu mengalami pergeseran dalam mewujudkan demokratisasi lokal.

Hal ini dapat dilihat masing-masing undang-undang yang dikeluarkan. Lebih lanjut, dapat dilihat perbandingan peran DPRD menurut Undang-Undang No. 22 tahun 1999 dan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 pada tabel dibawah ini. Berikut tabel perbandingan peran DPRD kedua undang-undang tersebut

Peran DPRD	UU. No. 22 tahun 1999	UU. No. 32 tahun 2004
Kedudukan	DPRD sebagai badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah	DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur pemerintahan daerah
Tugas dan Wewenang	<p>a. memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota;</p> <p>b. memilih anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari Utusan Daerah'</p> <p>c. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, atau Walikota/Wakil Walikota;</p> <p>d. bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota membentuk Peraturan Daerah;</p> <p>e. bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;</p> <p>f. melaksanakan pengawasan terhadap :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.) melaksanakan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lain 2.) pelaksanaan keputusan Gubernur, Bupati, dan Walikota 3.) pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah 4.) kebijakan Pemerintah Daerah 5.) pelaksanaan kerja sama internasional 	<p>a. membentuk Perda yang di bahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;</p> <p>b. membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;</p> <p>c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;</p> <p>d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri kepada Gubernur melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;</p> <p>e. memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan</p>

	<p>g. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan Daerah;</p> <p>h. menampung dan menindaklanjuti aspirasi Daerah dan masyarakat</p>	<p>wakil kepala daerah;</p> <p>f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;</p> <p>g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;</p> <p>h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;</p> <p>i. membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;</p> <p>j. melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;</p> <p>k. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah</p> <p>l. selain tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.</p>
Fungsi	a fungsi legislasi	a fungsi legislasi

	<ul style="list-style-type: none"> b. fungsi anggaran; c. fungsi pengawasan. 	<ul style="list-style-type: none"> b. fungsi pengawasan; c. fungsi anggaran
Hak	<ul style="list-style-type: none"> a. meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, dan Walikota; b. meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah; c. mengadakan penyelidikan; d. mengajukan pernyataan pendapat; e. mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah; f. mengajukan Rancangan Peraturan Daerah; g. menentukan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah; h. menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD 	<ul style="list-style-type: none"> a. interpelasi b. angket c. menyatakan pendapat
Kewajiban	<ul style="list-style-type: none"> a. mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; b. mengamalkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, serta mentaati segala peraturan perundang-undangan; c. membina demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; d. meningkatkan kesejahteraan rakyat di Daerah berdasarkan demokrasi ekonomi; e. memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya. 	<ul style="list-style-type: none"> a. mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menaati segala peraturan perundang-undangan; b. melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; c. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; d. memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat; e. menveran.

		<p>menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;</p> <p>f. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;</p> <p>g. memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya;</p> <p>h. menaati Peraturan Tata Tertib, Kode Etik, dan sumpah/janji anggota DPRD;</p> <p>i. menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.</p>
--	--	---

2. Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintahan adalah gejala sosial, artinya terjadi di dalam hubungan antar anggota masyarakat, baik individu, kelompok dengan kelompok, maupun antar individu dengan kelompok. Secara etimologis pemerintahan berasal dari kata “perintah” yang kemudian mendapat imbuhan sebagai berikut:

1. Mendapat awalan “pe”, menjadi kata “pemerintah” berarti badan atau organ elit yang melakukan pekerjaan mengatur dan mengurus dalam suatu negara.

2. Mendapat akhiran “an” menjadi kata “pemerintahan” berarti perihal, cara perbuatan, atau urusan dari badan yang berkuasa dan memiliki legitimasi tersebut.

Dalam kata dasar “perintah”, paling sedikit ada empat unsur penting yang terkandung, yaitu sebagai berikut:

1. Ada dua pihak, yaitu pihak yang memerintah disebut pemerintah dan pihak yang diperintah disebut rakyat.
2. Pihak yang memerintah memiliki kewenangan dan legitimasi untuk mengatur dan mengurus rakyat atau pihak yang diperintah.
3. Pihak yang diperintah memiliki keharusan untuk taat kepada pemerintah yang sah.⁷
4. Antara pihak yang memerintah dan pihak yang diperintah terdapat hubungan timbal-balik baik secara vertikal maupun secara horizontal.⁸

Dengan demikian pemerintah dalam hal ini adalah segenap alat perlengkapan negara atau lembaga-lembaga kenegaraan yang berfungsi sebagai alat untuk mencapai tujuan nasional. Pemerintah dalam hal ini disebut sebagai pemerintah dalam arti terluas yang meliputi segenap lembaga-lembaga kenegaraan yang tercantum di dalam batang tubuh UUD 1945, yaitu :

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR, pasal 2 dan 3)
2. Presiden (pasal 4 sampai 15)
3. Dewan Pertimbangan Agung (pasal 16)
4. Kementrian Negara (pasal 17)

⁸ Drs. H. Inu Kencana Syafie, M.Si. *Filsafat Pemerintahan Mencari Bentuk Good Governance*

5. Dewan Perwakilan Rakyat (pasal 19 samapai 22)

6. Mahkamah Agung (pasal 24 dan 25)

Pemerintah dalam arti pasal 4 ayat 1 UUD 1945 lazim diperhadapkan dengan Dewan Perwakilan Rakyat seperti pemerintah memberikan keterangan dihadapan Dewan Perwakilan Rakyat. Pemerintah dalam hubungan yang demikian disebut pemerintah dalam arti sempit

Pemerintah yang disebut pihak yang memerintah, sedangkan perbuatan atau tindakan memerintah disebut pemerintahan. Dalam hal ini yang diperintah adalah rakyat. Rakyat dapat memainkan peranan tertentu dalam proses pemerintahan dan pembangunan. Secara sederhana dapat diartikan bahwa memerintah berarti dapat menyatakan kehendak terhadap yang diperintah, jika dipandang perlu, memaksakan, dan bertanggung jawab terhadap akibat yang ditimbulkannya.

Ada beberapa para pakar mendefinisikan pemerintahan diantaranya pendapat D.G.A. van Poelje yaitu ilmu pemerintahan mengajarkan bagaimana dinas umum disusun dan dipimpin dengan baik. Sedangkan H.A. Brasz menyatakan bahwa ilmu pemerintahan dapat diartikan sebagai ilmu yang mempelajari tentang cara bagaimana lembaga pemerintahan umum itu disusun dan difungsikan, baik secara ke dalam maupun ke luar terhadap warganya. Menurut Inu Kencana Syafie bahwa ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan pengurusan (eksekutif), pengaturan

.....

maupun antara Rakyat dengan pemerintahnya) dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintahan secara baik dan benar.⁹

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pemerintahan merupakan pengaturan tata cara bagaimana mengurus dan mengatur kehidupan masyarakat yang berkaitan dengan kepentingan umum sehingga dapat berjalan dengan efektif dan efisien dalam proses pelayanan di masyarakat.

3. Pengertian Undang-Undang

Undang-Undang adalah keputusan yang mengikat untuk kepentingan umum. Menurut Prof. Buy, Undang-Undang sebagai sumber hukum yang mempunyai dua arti yaitu Undang-Undang dalam arti formil dan Undang-Undang dalam arti materiil.

Undang-Undang dalam arti formil atau disebut juga dengan Undang-Undang dalam arti sempit adalah setiap peraturan atau ketetapan yang dibentuk oleh kelengkapan Negara yang diberi kekuasaan membentuk Undang-Undang dan diundangkannya sebagaimana mestinya. Undang-Undang dalam arti materiil disebut juga Undang-Undang dalam arti luas yakni setiap peraturan atau ketetapan yang isinya berlaku mengikat kepada umum (setiap orang).¹⁰

G. Definisi Konsepsional

Dalam penelitian pustaka pencatuman definisi konseptual bukan merupakan suatu keharusan, karena pada prinsipnya desain penelitian yang dibuat, hasilnya tidak bersifat permanen (tetap) melainkan bersifat longgar sesuai dengan kondisi

⁹ Ibid. Hal. 45-47.

dilapangan yang diteliti. Akan lain halnya dengan penelitian kuantitatif, pencantuman definisi konseptual adalah merupakan suatu keharusan atau mutlak yang diderivasikan secara tegas dan jelas.

Oleh karena itu penelitian ini, peneliti menggunakan penelitian kepustakaan. Dengan demikian pemaparan definisi konseptual tidak secara mutlak akan tetapi pemaparan definisi konseptual disini hanyalah sebatas alur berpikir yang dapat berguna bagi penulis dalam melakukan pengumpulan, pemilihan, dan menelaah data-data yang didapat, agar dalam melaksanakan penelitian dilakukan secara efisien dan efektif.

Beberapa hal yang perlu dipaparkan dalam definisi konseptual yaitu antara lain

Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004

1. Peran

Berbicara mengenai peranan tidak lepas dari status yang merupakan kedudukan dari suatu objek tertentu. Peranan itu sendiri menurut S. Astrid S. Susanto adalah role atau peranan dari dinamika dari status atau penggunaan dari hak dan kewajiban atau bisa disebut juga status objektif. Peranan dan status adalah kait-mengkait yaitu karena status merupakan kedudukan yang memberi yang memberi, hak dan kewajiban sedangkan kedua unsur tidak ada artinya kalau tidak dipergunakan.¹¹ Sementara menurut Soerjano Soekamto, peranan atau role adalah

merupakan aspek dinamis daripada kedudukan (status). Jadi apabila seseorang melakukan hak-hak dan kewajiban, maka ia menjalankan peranannya.¹²

2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Badan perwakilan atau biasa disebut DPRD pada hakekatnya berkenaan dengan masalah hubungan antar badan tersebut. Tepatnya anggota badan legislative dengan anggota masyarakat yang diwakili mereka secara individu, berdasarkan kelompok maupun secara keseluruhan. Hal ini ditegaskan oleh Arbi Sanit mengatakan bahwa dalam teori demokrasi mengajarkan bahwa anggota masyarakat mengambil bagian atau berpartisipasi di dalam proses perumusan dan penentuan kebijakan dengan kuat, lain dengan pemerintah melakukan apa yang dikehendaki oleh rakyat setidak-tidaknya pemerintah menghindarkan diri dari apa yang tidak dikehendaki oleh anggota masyarakat. Disamping itu, karena warga suatu sistem politik sedemikian besarnya dimasa modern ini, maka demokrasi menentukan pula bahwa sebagian dari partisipasi anggota masyarakat dilakukan melalui wakil mereka di dalam badan legislative. Dalam hal ini wakil rakyatlah yang merumuskan serta memutuskan kebijakan tentang berbagai aspek kehidupan.¹³

Dalam hubungan antara anggota DPRD dengan masyarakat yang diwakilinya. Salah satu dari dua mata rantai yang pada satu ujungnya adalah anggota masyarakat dan pada ujung yang lainnya adalah eksekutif atau pemerintah dalam pengertian sempit. Dalam model ini menurut Arbi Sanit terdapat dua peranan pada saat yang sama. Peranan pertama adalah selaku wakil

¹² Soerjano Soekamto, "Sosiologi Suatu Pengantar." CV. Rajawali Citra, Jakarta, 1992. Hal. 225

masyarakat dan sebagai penyalur serta pelindung kepentingan masyarakat yang diwakili. Dalam hal ini DPRD seakan-akan berhadapan dengan eksekutif. Perana kedua adalah selaku pembentuk legitimasi bagi eksekutif melalui berbagai peraturan yang dihasilkannya.¹⁴

Atas dasar itu eksekutif bertindak aman dan kuat, sebab tindakan itu sudah dilandasi oleh persetujuan dari wakil-wakil anggota masyarakat.

3. Pemerintahan

Pemerintahan adalah organisasi publik yang terdiri dari DPR dan eksekutif sedangkan pemerintah adalah organisasi yang terdiri hanya eksekutif saja. Dalam hal ini pemerintah yang bersentuh langsung dengan pelayanan publik. Efektifitas dan efisiensi pelayanan tergantung dengan bagaimana proses pemerintahan (DPR dan Eksekutif) dapat menjalankan fungsinya sesuai dengan perannya masing-masing. Kedua lembaga ini mempunyai kaitan erat dalam menjalankan proses pemerintahan. Yang dimaksud pemerintahan disini adalah sejauhmana DPRD dan Eksekutif dalam menjalankan fungsi dan tugasnya dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah.

H. Definisi Operasional.

Di dalam definisi operasional merupakan suatu tolak ukur dalam melakukan suatu penelitian dan bagaimana variabel tersebut yang dapat diukur. Definisi operasional adalah petunjuk bagaimana variable diukur.

Adapun rumus-rumus tentang judul sebagai berikut sebagai penyalur

1. Peran-peran DPRD menurut Undang-Undang No. 22 tahun 1999 dan Undang-Undang No. 32 tahun 2004..
2. Implikasi peran DPRD terhadap demokratisasi lokal menurut Undang-Undang No. 22 tahun 1999 dan Undang-Undang 32 tahun 2004.

I. Metode Penelitian

Perlu ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan metodologi penelitian ini adalah "*methods*" atau cara-cara untuk melakukan penelitian. Bukan metodologi dalam arti yang dipahami secara umum yakni studi logis dan sistematis tentang prinsip-prinsip yang mengarahkan penelitian ilmiah.¹⁵

Acuan utama dalam penelitian ini adalah bahan kepustakaan. Penelitian lapangan akan digunakan sebagai bahan pelengkap yang secara teknis dilakukan dengan cara wawancara.

1. Jenis-Jenis Penelitian

A. Penelitian Kepustakaan

Dalam penelitian ini penyusun menggunakan metode penelitian kepustakaan (*library research*). Penelitian ini ditekankan pada meneliti bahan-bahan atau data-data tertulis baik itu perundangan-perundangan, majalah, jurnal, maupun buku-buku yang berkaitan dengan objek yang akan diteliti. Sebagaimana menurut Soerjono Soekanto yakni bahan-bahan hukum yang dapat dijadikan objek studi hukum pustaka dibedakan menjadi tiga macam yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier.¹⁶

¹⁵ Maria SW Sumardjono, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Yogyakarta, 1989 hal 6.

¹⁶ Soerjono Soekanto, *Hukum dan Masyarakat*, Yogyakarta, 1982 hal 52.

- a. Bahan hukum primer adalah adalah bahan-bahan hukum yang mengikat dan berkaitan dengan objek penelitian yaitu:

UUD 1945

1. Ketetapan MPR
2. UU Susunan dan Kedudukan MPR/DPR/DPRD
3. Tata Tertib MPR/DPR/DPRD
4. Peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti

- b. Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai bahan hukum primer yaitu:

1. buku-buku yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti yang dapat memberikan penjelasan mengenai objek yang diteliti.
2. bahan-bahan pendukung seperti jurnal, majalah, artikel atau tulisan lain yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

- c. Bahan tertier adalah bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer,

...

B. Penelitian Lapangan

Untuk mendukung penelitian kepustakaan, peneliti akan melakukan penelitian lapangan. Hal ini agar dapat memperoleh gambaran yang jelas dari praktisi khususnya anggota DPRD terhadap permasalahan penelitian tersebut.

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini adalah di DPRD Kabupaten Bantul, Propinsi Daerah Istimewah Yogyakarta.

3. Unit Analisis Data

Dalam penelitian ini, peneliti untuk mendapatkan data yang valid, disamping dari buku-buku. Juga kepada fraksi-fraksi yang ada di DPRD yang meramu dan mengartikulasi serta mengagregasikan aspirasi masyarakat terhadap pengaruh objek yang akan diteliti.

4. Data dan Sumber Data

Untuk memperoleh data penelitian ini, peneliti menggunakan data sekunder yaitu data-data yang langsung diperoleh dari buku-buku yang berkaitan penelitian ini, seperti makalah, jurnal, artikel dan buku-buku yang memberikan penjelasan mengenai objek yang diteliti. Serta data primer yaitu data-data yang diperoleh kepada sumber yang diteliti seperti Peundang-undangan, Ketetapan MPR, Tata Tertib MPR/DPR/DPRD dan sebagainya.

5. Teknik Pengumpulan Data

Sebagaimana telah diuraikan diatas bahwa penelitian ini merupakan

dengan cara mengumpulkan, menyeleksi, dan mengklarifikasi data secara sistematis, kemudian di sinkronisasikan dengan kebutuhan objek penelitian ini.

6. Teknik Analisis Data

Dalam melakukan penelitian, peneliti menggunakan teknik analisa data kualitatif yaitu metode analisa data yang tidak menggunakan angka-angka dalam penganalisanya, diungkapkan dengan kata-kata yang berupa keterangan, gambaran ataupun mengenai objek yang diteliti. Menurut Boghdan dan Taylor mendefinisikan kualitatif bahwa sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Menurut mereka, pendekatan ini diarahkan pada latar dan individu tersebut secara holistik (utuh). Sejalan dengan definisi tersebut diatas, Kirk dan Miller mendefinisikan bahwa penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan pada manusia dalam kawasan sendiri dan berhubungan dengan orang lain tersebut dalam bahasanya dan dalam peristilahannya.¹⁷
