

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Di depan mata kita, kondisi umum di tanah air semakin hari tidak membuat hati menjadi makin tentram dan damai, justru banyak orang semakin pesimis. Hari esok kualitas hidup lebih baik yang diimpikan menimbulkan keragu-raguan disana-sini. Mimpi tinggal mimpi krisis ekonomi yang mendera negara dan masyarakat belum kunjung selesai. Persoalan elit politik makin menjadi-jadi. Kalau tidak sangat lambat penyelesaiannya dalam beberapa hal, keadaan iklim politik makin tidak kondusif dan membingungkan masyarakat. Ketidakpastian masa depan yang makin membuat orang pesimis. Hal ini ditandai dengan meningkatnya berbagai penyakit sosial budaya laten seperti pengangguran, gelandangan, prostitusi, kriminalitas dan penyakit aktual yang mulai berkembang seperti merajalelanya anak jalanan, narkoba, penjarahan, dan sebagainya. Kebakaran melanda setiap sudut kota, pasar, perumahan, hutan, kekeringan makin mencekik rakyat yang ada didaerah pedesaan. Bom, kerusuhan dan terorisme mulai menjalar dalam bumi pertiwi yang dulu didefinisikan sebagai tanah air yang aman, tentram, dan damai.

Kita tidak dapat menutup mata, semakin hari kita dengar Industri bangkrut dan tak berdaya bertahan, berarti semakin bertambahnya PHK bagi pekerja. Setiap bulan kita dengar kenaikan harga-harga seperti tarif listrik, restribusi, pajak merajalela. Semakin hari meningkat pula berbagai

agresifikasi sosial, baik karena keterdesakan dan kompetisi ekonomi maupun semakin longgarnya kaidah sosial budaya. Dunia pendidikan semakin kehilangan arah, dibarengi dis-integrasi antar golongan, antar suku, ras, agama dan antar kepercayaan di beberapa daerah yang menghawatirkan masa depan. Rakyat seolah-olah makin menjadi sapi perahan, baik secara politik dan ekonomi untuk membiayai "Pembangunan" atau untuk mencapai tujuan, yang tak jelas berpilah kepada siapa dan untuk apa.

Dilihat dari dinamika politik yang telah berkembang dan pasang surut perkembangan ekonomi nasional yang tak tentu arahnya. Penerapan sistem otonomi daerah jelas kurang diimbangi dengan regulasi praktis (seperti peraturan pemerintah), semakin menyulitkan format pembangunan sistem politik dan pemerintahan yang ada krisis multi dimensi yang belum jelas kapan penyelesaiannya tidak berhasil diproyeksikan secara cermat dan diformasikan secara nasional akibat apa yang dapat ditimbulkan dimasa depan ketika perdagangan bebas melanda bangsa Indonesia. Apakah dampak sosial-budaya yang terjadi, dampak ekonomi dan politik, yang memungkinkan terjadinya ketidakstabilan dan dis-integrasi dalam berbagai tingkatan. Kita disibukkan oleh otonomi daerah sedangkan bahaya yang mungkin lebih besar di tahun depan yang sangat erat dengan visi dan misi menyejahterakan rakyat, lepas dari wacana politik kita.

Tidak ada yang bisa diharapkan dari penyelenggara sebagai pemegang otorita untuk mengatasi hal ini. Masyarakat tidak percaya terhadap lembaga

pengambilan keputusan rakyat seperti pemilihan presiden, kepala daerah, anggota parlemen secara langsung. Suara di masyarakat dapat didengar dengan jelas bahwa otonomi daerah justru cenderung membebani rakyat daripada membuat masyarakat sejahtera. Dari hari kehari, pajak dan retribusi terus naik semakin tinggi tapi penghasilan masyarakat tak bertambah. Harga-harga kebutuhan pokok merangkak naik tapi daya beli makin lemah. Pembangunan politik dan ekonomi yang diharapkan bermanfaat bagi masyarakat lewat pemberdayaan dan kekuatan yang ditumpukan kepada lembaga DPR, kini terkesan lembaga perwakilan itu tidak memiliki kapasitas sebagai lembaga perwakilan.

Hal ini di tandai dengan berbagai masalah di seputar perilaku anggota DPR/D yang sering disebut "over acting" dengan kekuasaan yang diberikan kepadanya, misalnya mengatur dan menetapkan anggaran belanja sendiri, ditandai dengan adanya kenaikan gaji beberapa kali, tunjangan-tunjangan baru yang lebih dipikirkan, kunjungan ke luar negeri yang diutamakan, dan mobil serta mobilitas yang diputuskan, semua menjadi sorotan masyarakat opini yang berkembang di masyarakat menyebutkan bahwa tugas pokok anggota legislatif bukan untuk mensejahterakan rakyat tapi justru untuk mereka yang mengendalikan dan mengoperasikan dana. Siapa yang dapat mengontrol atas pelaksanaan dana APBN/D. Dalam hal ini rakyat sebagai stakeholders

1.1.1. Keterlibatan rakyat dalam proses pengawasan

Tidak saja terhadap eksekutif sebagai pelaksana dan pengelolaan dana publik tetapi juga kontrol terhadap wakil-wakilnya yang duduk di DPR/D. Hal ini akan menguntungkan lembaga negara itu, karena dapat ikut berpartisipasi dan tanggung jawab terhadap proses penyelenggaraan kenegaraan. Inilah yang disebut membangun komunikasi politik antara wakil dan konstituennya. Jika terjadi hambatan terhadap komunikasi politik terutama hambatan akses dan kontrol, mengakibatkan rakyat curiga, prasangka, bahkan sampai perasaan antipati, sehingga melahirkan sikap opini yang dapat menghapus kepercayaan rakyat terhadap lembaga perwakilan. Apa yang terjadi, rakyat akhirnya memilih jalan politiknya sendiri-sendiri sesuai dengan hukum massa dan pengadilan rakyat yang sering tak terkendali.

Di sisi lain perlu membuat sikap dan norma politik dari pihak legislatif, dalam menyikapi perubahan yang telah terjadi, karena anggota dewan merupakan mitra kerja eksekutif, sehingga perlu memiliki kompetensi dan pengetahuan yang berkaitan dengan tugas pokok anggota dewan selain kemampuan berkomunikasi, dewan juga harus tanggap terhadap aspirasi dan kebutuhan masyarakat, serta tanggap terhadap pembangunan yang berkelanjutan. Sikap dan kultur yang tadinya berkesan ningrat atau priyayi yang selalu ingin ditangani, harus diubah menjadi melayani kebutuhan dan kepentingan masyarakat sehingga tidak perlu terjadi kontradiksi dalam setiap penyusunan perda.

Hal ini, tentu kita bisa pahami bersama, bahwa untuk mencegah

mahalanya harga sebuah reformasi penyelenggaraan otonomi daerah, mewajibkan kesadaran dari semua pihak baik di pusat maupun di daerah, untuk berfikir dan bertindak secara obyektif, tentunya dalam koridor koordinasi yang serasi. Memang pekerjaan ini tidak mudah, tapi bukan mustahil kalau sebelumnya, mesti lapang dada menerima segala kealpaan yang terlanjur terjadi, sehingga otonomi bukanlah suatu alat atau kata untuk saling mendahului, menjatuhkan dan memecah belah, melainkan makna dan isinya tak lebih tak kurang untuk mencapai "kesejahteraan masyarakat yang adil dan makmur."

Dengan demikian, semua anggota DPRD diseluruh Indonesia, harus meningkatkan perannya sebagai wakil rakyat yang secara aktif mengawasi jalannya pemerintahan di daerah masing-masing dengan sebaik-baiknya. Instrumen yang dapat digunakan untuk itu adalah segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berencana anggaran yang telah ditetapkan dan disepakati bersama. Sudah tentu untuk melaksanakan fungsi-fungsi DPRD, termasuk fungsi legislasi dan fungsi anggaran, setiap anggota DPR perlu menghimpun dukungan informasi dan keahlian dari para pakar di bidangnya. Informasi dan kepakaran itu, sungguh banyak tersedia dalam masyarakat yang dapat dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya untuk kepentingan rakyat banyak.

Apabila mungkin, setiap anggota DPR juga dapat mengangkat seseorang ataupun beberapa orang asisten ahli untuk membantu pelaksanaan tugasnya. Jika belum mungkin, ada baiknya para anggota DPRD itu menjalin

tokoh-tokoh masyarakat dan mahasiswa didaerahnya masing-masing bahkan dari semua kalangan seperti pengusaha, kaum cendekiawan, tokoh agama, tokoh budayawan maupun seniman, dan sebagainya. Dari mereka itu, bukan saja dukungan moril yang dapat diperoleh, tetapi juga informasi dan pemahaman mengenai realitas yang hidup dalam setiap anggota DPRD dapat secara mandiri menggunakan kepentingan rakyat yang mereka wakili sehingga rakyat pemilih dapat benar-benar merasakan adanya manfaat memberikan dukungan kepada para wakil rakyat untuk duduk menjadi anggota DPRD.

Berdasarkan analisa diatas, maka penulis bermaksud mengadakan penelitian dengan mengambil obyek penelitian pada anggota DPRD Kota Madiun. Adapun penelitian tersebut sengaja penulis batasi dengan judul : **“PERSEPSI ANGGOTA DPRD KOTA MADIUN PERIODE 2004-2009 TERHADAP PERAN DAN FUNGSI LEMBAGA LEGISLATIF”**

Didalam melakukan penelitian penulis memilih DPRD Kota Madiun karena mempunyai komposisi yang terdiri dari wakil rakyat, yang dipilih pada pemilu 5 juli 2004. Adapun permasalahan yang dihadapi anggota DPRD dapat mempengaruhi kinerja lembaga tersebut, antara lain DPRD masih mengutamakan kepentingan partai dari pada kepentingan masyarakat, dan dengan pemilihan anggota DPRD yang baru, mereka belum maksimal dalam kerjanya karena masih menyesuaikan tugas dan fungsinya. Selain itu sebagian anggota DPRD belum memahami perannya sebagai lembaga

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Masalah adalah suatu kesulitan yang ditemui dan dihadapi oleh semua manusia dan untuk mengatasinya diperlukan cara atau jalan keluar. Menurut Winarno Surachmad bahwa masalah adalah :

“Suatu kesulitan untuk menggerakkan manusia untuk memecahkannya”<sup>1</sup>.

Dari latar belakang masalah maka penulis merumuskan masalah yang diharapkan dapat menjawab melalui penelitian ini. Adapun rumusan masalah tersebut adalah :

Bagaimana persepsi anggota DPRD Kota Madiun periode 2004-2009 terhadap peran dan fungsi lembaga legislatif ?

## **C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN**

Tujuan yang ingin dicapai penulis dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui persepsi anggota DPRD Kota Madiun periode 2004-2009 terhadap peran dan fungsi lembaga legislatif.

Penulisan dalam penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Sebagai khasanah baru dalam pembahasan peran dan fungsi lembaga legislatif.
2. Untuk mendiskripsikan kompleksitas permasalahan yang ada di lembaga legislatif.

3. Upaya penulis untuk lebih mendalami realitas jalannya lembaga legislatif sekaligus untuk memahami kendala-kendala politis dan utamanya teknis anggota DPR/D dalam memperoleh kewenangan yang menjalankan tugas dan fungsinya sesuai apa yang diharapkan masyarakat serta mampu membangun persepsi yang lebih komprehensif dan proporsional.

#### **D. KERANGKA DASAR TEORI**

Sebagai salah satu syarat keilmiahan suatu penelitian maka diperlukan adanya suatu kerangka dasar teori yang merupakan bagian yang terdiri dari uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan-hubungan berdasarkan konsep atau definisi tertentu. Dalam bagian ini disampaikan beberapa teori yang menjadi acuan atau pedoman bagi pelaksanaan kegiatan penelitian yang nantinya akan dilaksanakan.

Dalam buku *Metode Penelitian Survei*, Sofian Efendi mengemukakan bahwa teori merupakan unsur penelitian yang besar peranannya dalam penelitian. Karena dengan unsur inilah peneliti mencoba menerangkan fenomena serta fenomena alami yang menjadi pusat perhatiannya. Lebih lanjut Sofian Efendi, mengemukakan bahwa teori serangkaian asumsi, konsep, konstruk, definisi dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan merumuskan hubungan antar konsep.<sup>2</sup>

Menurut definisi ini teori mengandung tiga hal, pertama, teori adalah serangkaian proposisi antar konsep-konsep yang saling berhubungan, kedua,

---

<sup>2</sup> Sofian Efendi dan Muzli Siswadijaja, *Metode Penelitian Survei*, LP3S, Jakarta, 1980, hal. 27



teori menerangkan secara sistematis atau suatu fenomena sosial dengan cara menentukan hubungan antar konsep. Ketiga, teori menerangkan fenomena tertentu dengan cara menentukan konsep mana yang berhubungan dengan konsep lainnya dan bagaimana bentuk hubungan-hubungannya.

Menurut Masri Singarimbun yang dimaksud teori adalah bentuk penjelasan umum yang menjelaskan mengapa sesuatu (fenomena) itu terjadi. Teori merupakan serangkaian konsep-konsep menjadi suatu penjelasan yang menunjukkan bagaimana konsep-konsep itu secara logis berhubungan atau menentukan suatu hipotesa. Teori juga mengungkapkan suatu hubungan kasual yang logis diantara berbagai gejala atau perubahan variabel dalam bidang tertentu sehingga dapat dipergunakan sebagai kerangka berpikir dalam memahami dan menanggapi permasalahan yang timbul dalam bidang tertentu.

Kebutuhan teori-teori yang telah ada dan senantiasa berkembang sangat dibutuhkan untuk landasan menelaah berbagai permasalahan. Teori menurut dua penulis tersebut adalah ungkapan mengenai hubungan kasual, yang logis diantara berbagai gejala ataupun diantara perubahan (variabel) dalam bidang tertentu. Berdasarkan bidang tersebut dapat disusun seperangkat teori yang ada hubungannya antara variabel dengan masalah ini sehingga akan mampu memberikan jawaban lebih tepat pada rumusan masalah.

Dengan demikian dalam penelitian ini teori yang akan dikemukakan adalah meliputi hal-hal sebagai berikut :

### **1. Persepsi**

Kehidupan individu tidak terlepas dari lingkungannya baik lingkungan fisik maupun lingkungan sosial. Sejak seseorang dilahirkan

sejak saat itu pula ia berhubungan dengan dunia luarnya dan menerima langsung stimulus atau rangsangan dari luar dirinya. Dalam rangka individu mengenali stimulus atau rangsangan dari luar dirinya merupakan persoalan yang berkaitan dengan persepsi.

Pengertian persepsi sudah dikemukakan oleh banyak sekali ahli dengan pandangan yang bervariasi, Bimo Walgito mendefinisikan persepsi sebagai berikut:

“Persepsi ini merupakan proses pengorganisasian, penginterpretasian terhadap stimulus atau rangsangan yang diterima oleh organisasi sehingga merupakan sesuatu yang berarti dan merupakan aktivitas yang integral.”<sup>3</sup>

Dikatakan bahwa persepsi ini merupakan aktivitas yang integral, hal ini mengandung arti bahwa seluruh pribadi, seluruh apa yang ada dalam diri individu itu ikut berperan dalam persepsi. Miftah Thoha mendefinisikan persepsi sebagai berikut:

“Persepsi pada hakekatnya adalah proses kognitif yang dialami setiap orang dalam memahami informasi tentang lingkungannya, baik melalui penglihatan, pendengaran, penghayatan, perasaan dan penciuman, kunci untuk memahami persepsi terletak pada pengenalan bahwa persepsi itu merupakan suatu penafsiran yang unik terhadap situasi, dan bukannya suatu pencatatan yang benar terhadap situasinya.”<sup>4</sup>

Lebih lanjut Saparinah Sadli memberikan batasan Persepsi sebagai berikut:

“Persepsi seseorang merupakan suatu proses yang aktif di mana memegang peranan bukan hanya stimulus yang mengenalinya, tetapi ia juga sebagai keseluruhan dengan pengalaman-pengalamannya, motivasi dan sikap-sikap yang relevan terhadap stimulus tersebut.”

---

<sup>3</sup> Bimo Walgito, *Psikologi Sosial Suatu Pengantar*, Andi Offset, Yogyakarta, 1991, hal. 54

<sup>4</sup> Miftah Thoha, *Psikologi Organisasi: Konsep Dasar dan Aplikasinya*, CV Rajawali, Jakarta, 1982

Peranan DPRD sebagai salah satu unsur pemerintahan daerah, yang merupakan salah satu organ yang ikut menyelenggarakan tugas pekerjaan lapangan fungsi daerah otonom. Legislatif daerah pada hakekatnya berkenaan dengan masalah hubungan antara badan tersebut, tepatnya anggota badan legislatif dengan masyarakat yang diwakili mereka secara individu, berdasarkan kelompok maupun secara keseluruhan. Pandangan yang melihat bahwa hubungan tersebut merupakan masalah pokok di dalam proses kehidupan badan legislatif pada khususnya, bertolak dan teori tentang demokrasi, teori menjelaskan bahwa masyarakat mengambil bagian atau berpartisipasi dalam perumusan dan penentuan kebijaksanaan.<sup>5</sup>

Dalam perkembangan kehidupan penyelenggaraan negara pada dewasa ini, perwujudan keterlibatan rakyat dalam pembuatan kebijaksanaan tersebut dilakukan melalui sistem perwakilan yaitu rakyat menunjuk wakil-wakilnya menjadi kepercayaan untuk membawakan kemauan rakyat di dalam pemerintahan. Praktek kehidupan pemerintahan seperti ini sering diistilahkan dengan demokrasi sistem perwakilan.<sup>6</sup>

DPRD merupakan wakil rakyat yang ada di daerah dan mempunyai peranan yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, karena penyertaan rakyat dalam pemerintahan melalui wakil-wakilnya adalah sejalan dengan asas demokrasi yang dianut negara kita.

---

<sup>5</sup> Drs. Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1985, hal. 203.

<sup>6</sup> *Keberatan, Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Pina Akasa, Jakarta, 1982, hal. 22-24.

Perwakilan adalah satu konsep yang menunjukkan hubungan antara dua orang atau lebih, yaitu antara wakil dengan pihak yang diwakili, di mana wakil mempunyai sejumlah wewenang yang diperolehnya melalui kesepakatan dengan pihak yang diwakilinya. Dengan kata lain, lembaga perwakilan harus selalu berupaya menyalurkan aspirasi dan kepentingan masyarakat dalam proses pemerintahan. Agar dapat menjalankan kewajiban tersebut, lembaga perwakilan mempunyai beberapa fungsi yang sangat penting. Disini penulis mencoba mengemukakan beberapa fungsi anggota DPRD sebagai lembaga legislatif daerah yaitu :<sup>7</sup>

1. Representasi adalah fungsi badan perwakilan vis-à-vis keaneka ragaman demografis (seks, umur, tempat tinggal), sosiologi (pengelompokan sosial dan stratifikasi sosial), ekonomi (jenis pekerjaan dan pemilikan atau kekayaan), kultur (adat, agama, kepercayaan, orientasi sosial dan keseniaan), maupun politik masyarakat.
2. Pembuat keputusan merupakan fungsi badan perwakilan rakyat saat dihadapkan pada berbagai masalah demi terwujudnya tujuan bersama. Diharapkan para wakil rakyat mampu mengantisipasi perkembangan masa depan, mengidentifikasi problem-problem utama, dan merumuskan preskripsi untuk mengatasinya. Implisit dalam dimensi

---

<sup>7</sup> Alfian, *Masalah Pelaksanaan Fungsi DPRD Yang Diinginkan Oleh UUD 1945*, Jurnal Ilmu Politik

ini adalah wakil rakyat harus mampu menjadi mediator penyelesaian berbagai konflik secara resmi.

3. Pembentukan legitimasi adalah fungsi badan perwakilan atas nama rakyat berhadapan dengan pemegang kekuasaan (eksekutif). Badan inilah yang secara konstitusional membentuk citra demokratis pemerintah, sekaligus penentu stabilitas politik. Di dalam fungsi ini terdapat pula berbagai macam fungsi lagi yaitu :

- a. Fungsi penganggaran. Kalau parlemen pusat disebut fungsi pembentukan APBN dan kalau di daerah disebut fungsi pembentukan APBD. Fungsi ini dilaksanakan oleh lembaga perwakilan bersama pemerintah.
- b. Fungsi perundangan. Kalau di pusat disebut fungsi pembentukan undang-undang dan kalau di daerah disebut fungsi pembentukan peraturan daerah. Fungsi ini dilaksanakan oleh lembaga perwakilan bersama pemerintah. Rancangan Undang-Undang bisa datang dari lembaga perwakilan dan bisa juga datang dari pemerintah.
- c. Fungsi pengawasan. Fungsi ini menjadi wewenang dan lembaga perwakilan agar pemerintah melaksanakan kebijaksanaannya sesuai ketentuan UUD, (di Indonesia Tap MPR) dan Undang-Undang. Untuk melaksanakan fungsi ini, lembaga perwakilan biasanya mempunyai hak-hak tertentu, minta keterangan

penyelidikan dan mosi (di Indonesia hak tersebut disebut sebagai hak usul pernyataan pendapat).

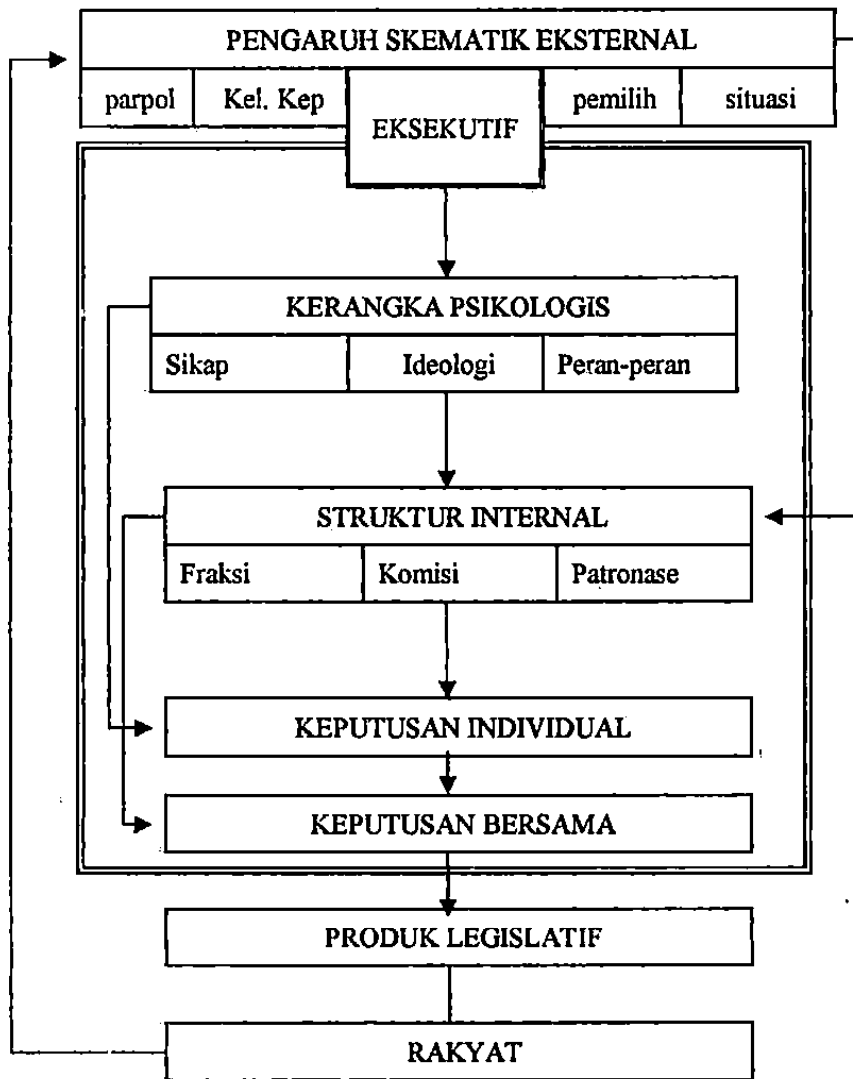
- d. Fungsi menampung dan menyalurkan aspirasi rakyat. Fungsi ini biasa dilakukan dengan menerima pengaduan dari masyarakat kemudian membahasnya dan menyalurkan permasalahan tersebut kepada pemerintah untuk menyelesaikannya. Semakin banyak rakyat membawa permasalahan atau menyalurkan aspirasinya kepada lembaga perwakilan semakin kuat kepercayaan rakyat pada lembaga perwakilan bersangkutan.
- e. Ada kalanya dikenal juga fungsi yang ke-lima (fungsi rekrutmen pejabat publik ) yaitu apabila diminta oleh peraturan perundang-undangan, misalnya memilih anggota atau pejabat lembaga negara lainnya. Di Indonesia fungsi ini dilaksanakan oleh DPR bila ada kekosongan keanggotaan Mahkamah Agung dan Badan Pemeriksa Keuangan, di mana DPR mengajukan usul calon anggota yang jumlahnya dua kali dari yang dibutuhkan dan Presiden mengangkatnya dari antara calon-calon yang diajukan oleh DPR. DPRD mengajukan calon-calon Kepala Daerahnya

Beberapa alternatif peran anggota legislatif dalam hubungannya dengan :

- a. Partai politik yaitu patuh pada garis kebijakan partai dan kadang tidak patuh terhadap garis kebijakan partainya karena tergantung pada situasi dan kondisi serta bersikap netral (tidak berpihak).
- b. Pemilih yaitu menafsirkan sendiri dari kehendak pemilih dan patuh pada kehendak pemilih serta tergantung pada situasi dan kondisi.
- c. Eksekutif yaitu juru bicara eksekutif dan juru bicara departemen atau dinas serta pengawas eksekutif atau aktif mengawasi pekerjaan eksekutif.
- d. Kelompok kepentingan atau interest group yaitu membuka diri pada pengaruh kelompok kepentingan dan menolak apabila terlalu mementingkan kelompok serta bersikap netral atau tidak berpihak.

Dari uraian di atas dapat dilihat pada bagan 1.1

**Bagan I.1**  
**SKEMATIK PROSES LEGISLATIF**



Sumber Data : Riswandha Imawan, *Fungsi Perwakilan, Pengambilan Keputusan, dan Pembentukan Legitimasi*, PT. Penebar Swadaya, Jakarta Selatan, 1997.

Berdasarkan bagan diatas peran dan posisi dalam proses lembaga legislatif yaitu rakyat berpengaruh besar terhadap faktor eksternal yang meliputi partai politik, kelompok kepentingan, eksekutif dan pemilih (masyarakat) karena faktor tersebut berkaitan dengan faktor internal misalnya fraksi dan komisi dalam membuat keputusan bersama. Dari



pihak eksekutif mempunyai sikap, idiologi, dan peran-peran dalam membuat keputusan juga secara individu. Dengan demikian eksekutif dan DPRD sebagai mitra kerja dalam membuat keputusan atau kebijakan bersama demi tercapainya kesejahteraan masyarakat yang adil dan makmur menuju pada produk legislatif yang berkualitas.

Dengan demikian dalam Pasal 15 UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa :

“Kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak, keanggotaan, pimpinan dan alat kelengkapan DPRD diatur dalam Undang-Undang”<sup>8</sup>

Pasal 16 UU No. 22 tahun 1999 menerangkan bahwa :

1. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan pancasila.
2. DPRD sebagai badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah

Jadi DPRD disini mempunyai kedudukan yang sama tinggi dengan kepala daerah. Dengan kata lain DPRD sebagai partner Kepala Daerah, DPRD berfungsi mencalonkan dan memilih Kepala Daerah.

DPRD sebagai wakil rakyat mempunyai tugas dan wewenang tertentu, seperti apa yang diatur dalam pasal 4 Tata Tertib anggota DPRD yaitu :

- a. Bersama-sama kepala daerah menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- b. Besama-sama kepala daerah menyusun Peraturan Daerah.

---

<sup>8</sup> Undang-undang Republik Indonesia No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

- c. Bersama-sama kepala daerah melaksanakan peraturan perundang-undangan yang pelaksanaannya ditugaskan kepada daerah.
- d. Memajukan tingkat kehidupan rakyat dengan berpegangan pada program pembangunan pemerintah dan memperhatikan aspirasinya.

Adapun perubahan yang terjadi dalam UU No. 22 tahun 1999 dengan UU No. 32 tahun 2004 memang cukup terasa dampaknya bagi masyarakat terutama dalam pemerintah daerah.

Berikut ini adalah sistematika perubahan dan penyempurnaan peraturan perundang-undangan pemerintah daerah yang berkaitan dengan DPRD menurut UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 32 tahun 2004.

NO	KONSEP	UU No. 22 Tahun 1999	UU No. 32 Tahun 2004
1.	Unsur Pemerintah Daerah	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kepala Daerah sebagai badan eksekutif dan perangkat daerah (pasal 14 ayat 1-2)</li> <li>▪ DPRD berkedudukan sebagai badan legislatif (pasal 14 ayat 1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah (pasal 1 ayat 3)</li> <li>▪ Dewan Perwakilan Rakyat daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah (pasal 1 ayat 4)</li> </ul>
2.	Hubungan DPRD dan Kepala Daerah	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kepala Daerah dipilih dan bertanggung jawab kepada DPRD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pilkada dipilih secara langsung</li> <li>▪ Kepala Daerah memberikan keterangan laporan pertanggung jawaban kepada DPRD</li> </ul>

Sumber Data : UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 32 tahun 2004

### E. DEFINISI KONSEPTUAL

Yang dimaksud definisi konseptual adalah bahwa dalam tahapan penelitian berusaha untuk dapat menjelaskan mengenai batasan pengertian suatu konsep lainnya yang merupakan suatu abstraksi dari hal-hal yang

"... adalah... adalah... adalah... adalah... adalah... Dengan demikian, definisi

konseptual adalah definisi yang menggambarkan suatu abstraksi dari hal-hal yang perlu diamati. Untuk itu definisi konseptualnya meliputi :

1. Persepsi adalah bentuk pola pikir seseorang dalam memahami suatu fenomena atau obyek tertentu yang sangat subyektif.
2. Anggota adalah seseorang yang dipilih secara langsung dari partai politik untuk duduk dilembaga legislatif dalam proses perwakilan yang menyuarakan aspirasi masyarakat sesuai dengan Undang – Undang yang berlaku.
3. DPRD adalah suatu badan yang terdiri dari wakil-wakil rakyat yang merupakan perwujudan keikutsertaan rakyat untuk bertanggung jawab dalam pemerintahan, lembaga ini melaksanakan fungsi legislatif dan tugas kontrol atau pengawasan atas pelaksanaan tugas eksekutif (kepala daerah) dalam melaksanakan tugasnya.
4. Peran adalah serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh DPRD dalam melaksanakan hak, kewajiban dan fungsi sesuai dengan kedudukannya sebagai lembaga legislatif daerah. Sedangkan fungsi adalah bagian utama dalam melakukan aktivitas tersebut.
5. Persepsi Anggota DPRD terhadap peran dan fungsi lembaga legislatif adalah cara pandang seseorang dalam melakukan aktivitas sebagai wakil rakyat yang duduk di lembaga legislatif dan ikut serta dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya sesuai dengan peraturan yang

## **F. DIFINISI OPERASIONAL**

Menurut Masri Singarimbun definisi operasional adalah sebagai berikut : Definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana cara mengukur suatu variabel.<sup>9</sup> Dengan kata lain definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana cara mengukur suatu variabel atau suatu informasi ilmiah yang amat membantu penelitian lain yang ingin menggunakan variabel yang sama. Persepsi merupakan bentuk pola pikir seseorang dalam memahami suatu fenomena atau obyek yang bersifat subyektif. Dari Persepsi Anggota DPRD Kota Madiun Periode 2004-2009 Terhadap Peran dan Fungsi Lembaga Legislatif dapat di ukur melalui :

1. Pemahaman anggota DPRD tentang peran dan fungsi lembaga legislatif.
2. Pendapat anggota DPRD tentang pelaksanaan perannya sebagai lembaga legislatif dengan berbagai pengaruh eksternal misalnya :
  - a. Partai Politik
  - b. Pemilih
  - c. Eksekutif
  - d. Interest Group
3. Pendapat anggota DPRD tentang kedudukan dan fungsinya sebagai lembaga legislatif.
4. Pedapat anggota DPRD tentang hak dan kewajibannya sebagai lembaga legislatif.

---

<sup>9</sup> Singarimbun, Masri. *Metode Penelitian Sosial*. Jakarta, 1990.

## G. METODE PENELITIAN

Penelitian adalah salah satu cara (dari beberapa cara) untuk mengumpulkan dan memahami informasi serta menemukan beberapa jawaban dari pertanyaan-pertanyaan yang ada di benak kita. Dalam penelitian kita bekerja dalam sebuah kerangka kerja, menggunakan prosedur, teknik dan metode yang dapat diuji mengenai validitas dan reliabilitasnya, dan berusaha untuk tidak menyimpang (bias) serta bersifat obyektif sedangkan penelitian ilmiah merupakan kegiatan yang sistematis dan terstruktur, melalui pengamatan empiris, dengan menggunakan dalil-dalil yang logis dalam rangka untuk menemukan jawaban permasalahan secara benar.<sup>10</sup>

Dalam penelitian sosial terdapat berbagai cara untuk membedakan jenis metode penelitiannya, tetapi secara umum metode penelitian dapat dibagi menjadi dua yaitu metode penelitian *kuantitatif* dan *kualitatif*. Pengertian untuk metode penelitian kuantitatif menggunakan pendekatan statistik dalam analisa data penelitiannya, sedangkan kualitatif menggunakan analisis deskriptif.<sup>11</sup>

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan penulis adalah menggunakan metode diskriptif kualitatif, yaitu suatu metode yang lebih berdasar pada fenomenologis yang mengutamakan penghayatan. Metode kualitatif berusaha memahami dan menafsirkan makna suatu peristiwa interaksi

---

<sup>10</sup> Muchamad Zaenuri, Diktat Kuliah: *Metode Penelitian Sosial (1)*, Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UMY, 1999, hal. 1-4

<sup>11</sup> Syafril Sairin, *Prinsip Metode dan Desain Penelitian Kualitatif, Modul Pelatihan Metodologi*

tingkah laku manusia dalam situasi tertentu menurut perspektif penulis, dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu obyek, suatu situasi kondisi, suatu sistem pemikiran, ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang..

Tujuan dari penelitian diskriptif ini adalah untuk memberikan suatu gambaran, diskripsi, atau lukisan secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki.

## 2. Unit Analisis dan Sumber Data

a). Dalam Penelitian ini yang dijadikan unit analisis yaitu :

1. DPRD Kota Madiun
2. BAPEDA Kota Madiun

b). Berdasarkan unit analisis diatas yang dijadikan sebagai sumber data yaitu :

1. Ketua DPRD.
2. Seluruh Anggota DPRD termasuk Ketua Fraksi.
3. BAPEDA Kota Madiun bagian Sosial

### 3. Jenis Data

Dalam penelitian ini digunakan dua jenis data sebagai bahan penyusunan penulisan penelitian skripsi ini. Adapun dua jenis data itu yaitu :

- a. Data Primer, adalah data yang diperoleh dari responden atau berupa keterangan pihak-pihak yang terkait dengan masalah yang ada dalam penelitian ini.
- b. Data Sekunder, adalah data yang diperoleh dari hasil bahan-bahan dokumenter tentang daerah penelitian yang meliputi pengamatan dan pencatatan dokumen.

### 4. Teknik Pengumpulan Data

Terdapat dua pendekatan yang dapat digunakan dalam mengumpulkan data tentang suatu situasi, seseorang, masalah, dan fenomena. Kadangkala informasi yang kita butuhkan sudah tersedia, dan kita tinggal menyaring saja. Tetapi kadangkala data tersebut harus kita cari dan kita kumpulkan lebih dahulu. Berdasarkan cara pengumpulan data, maka data dapat dikategorikan menjadi data primer dan data sekunder.

Data yang kita peroleh dengan pendekatan pertama berasal dari sumber sekunder, sementara pendekatan kedua berasal dari sumber primer. Contoh penggunaan sumber sekunder antara lain penggunaan data dari jurnal, majalah, data-data yang diarsipkan oleh pemerintah. Sedangkan contoh dari data primer adalah data yang didapat secara langsung dengan

melakukan dokumentasi (pemotretan, merekam melalui camera video, dan lain-lain). Dan dalam penulisan skripsi ini nantinya akan dipadukan antara data sekunder dan data primer dikarenakan penulisan skripsi ini tidak seluruh data dapat diperoleh dengan hanya mengandalkan salah satu data sebagai dasar analisis skripsi yang saya tulis, dan mengenai komposisi dari perpaduan dua data tersebut akan dikembangkan sesuai dengan kebutuhan saat penelitian maupun pada saat penyusunan laporan hasil penelitian disusun.

Berdasarkan uraian di atas maka dalam pelaksanaan penelitian ini penulis menggunakan kuisioner jenis kombinasi terbuka dan tertutup, sedangkan dalam penyampaiannya secara langsung ditujukan kepada responden. Kuisioner akan digunakan dalam penelitian ini jika dalam pelaksanaannya penulis tidak dimungkinkan untuk bertemu dan mewawancarai responden dalam hal ini pejabat anggota DPRD Kota Madiun, sebagaimana penjelasan pada unit analisa data.

#### a. Wawancara

Yaitu kegiatan peneliti dengan melakukan serangkaian tanya jawab secara lisan antara dua orang atau lebih.<sup>12</sup> Wawancara dilakukan pejabat anggota DPRD kota Madiun. Teknik interview ini merupakan salah satu data utama yang digunakan peneliti untuk menganalisis proses implementasi kebijakan tentang pelimpahan kewenangan dari pemerintah kepada anggota DPRD Kota Madiun yang tengah berjalan

---

<sup>12</sup> <http://www.ijerph.inia.ac.id/index.php/ijerph/article/view/111> (diakses 10 Desember 2014)



saat ini. Hal ini didasarkan pada manfaat dan kegunaan dari kegiatan wawancara yang meliputi :

- 1) Mendapatkan data di tangan pertama (primer).
- 2) Pelengkap teknik pengumpulan data lainnya.
- 3) Menguji hasil pengumpulan data lainnya.<sup>13</sup>

b. Dokumentasi

Yaitu pengambilan data melalui catatan-catatan, arsip-arsip dokumen-dokumen yang diperoleh dari Sekretariat Daerah (Sekda) Kota Madiun ataupun dari instansi lain yang terkait dengan kajian dalam penelitian ini.

Dalam pelaksanaan kegiatan ini akan dilakukan upaya pencarian data yang berkaitan dengan arsip-arsip peraturan ataupun surat-surat (surat keputusan, surat edaran, surat perintah, nota dinas, dan lain-lain) yang terkait dengan peraturan pemerintah.

Untuk dokumentasi dalam bentuk foto, rekaman tape recorder, rekaman kaset video atau yang dipersamakan dengan itu tidak akan dilakukan. Hal ini dilakukan karena pengungkapan atas fakta dari tahapan dari proses implementasi pendelegasian kewenangan ini tidak dimungkinkan dengan menggunakan metode yang demikian, karena tidak bersifat visual ataupun dengan media suara, akan tetapi lebih ditekankan pada media studi kebijakan yang terdokumentasi dalam arsip atau dokumen resmi Pemerintah Kota Madiun

c. Kuisisioner

Merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan jalan membuat daftar pertanyaan yang telah disiapkan terlebih dahulu dalam sebuah angket dan hasil jawaban responden merupakan data penelitian.

Masri Singarimbun membagi jenis pertanyaan dalam kuisisioner menjadi 4 jenis pertanyaan, yaitu :

- 1) Pertanyaan tertutup, kemungkinan jawabannya sudah ditentukan terlebih dahulu dan responden tidak diberi kesempatan memberikan jawaban lain.
- 2) Pertanyaan terbuka, kemungkinan jawabannya tidak ditentukan dahulu dan responden tinggal menjawab.
- 3) Pertanyaan tertutup dan terbuka, jawabannya sudah ditentukan tetapi kemudian disusul dengan pertanyaan terbuka.
- 4) Pertanyaan semi terbuka, jawabannya sudah tersusun tetapi masih ada kemungkinan tambahan jawaban.<sup>14</sup>

Berdasarkan uraian di atas maka dalam pelaksanaan penelitian ini penulis menggunakan kuisisioner jenis tertutup di maksudkan untuk mencari keterangan-keterangan secara langsung yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti.

## 5. Populasi dan Sampel

### a. Populasi

Adalah sekumpulan unsur atau elemen yang menjadi subyek penelitian sedangkan yang menjadi populasi penelitian ini adalah seluruh anggota DPRD Kota Madiun yang berjumlah 25 orang.

### b. Sampel

Adalah bagian dari populasi atau keseluruhan obyek yang sedang diteliti. Syarat pengambilan sampel harus representatif yaitu dapat mewakili atau menggambarkan keadaan populasi yang sebenarnya. Dari populasi di atas maka yang dijadikan sampel adalah 25 orang. Alasan penulis mengambil sampel tersebut sesuai dengan jumlah anggota DPRD Kota Madiun.

## 6. Tehnik Analisis Data

Untuk menganalisis data dalam penelitian ini, penulis menggunakan analisa kualitatif dan kuantitatif, data yang disajikan dalam bentuk uji statistik diskriptif. Adapun alasan penulisan penyajian data kuantitatif tersebut dimaksudkan untuk dapat memberikan gambaran yang lebih utuh dari pokok bahasan yang disajikan nantinya.

Dengan demikian penulis menggunakan rumus :

$$I = \frac{F_1 + F_2 + F_3 + F_4}{N}$$

Dimana : I = Indeks

F = Nilai sample

N = Jumlah Sample

Dari pertanyaan kuisioner masing-masing :

Untuk jawaban a maka nilai atau skornya 4

Untuk jawaban b maka nilai atau skornya 3

Untuk jawaban c maka nilai atau skornya 2

Untuk jawaban d maka nilai atau skornya 1

Interval Indeks :  $\frac{\text{Nilai Tertinggi} - \text{Nilai Terendah}}{\text{Banyaknya Kriteria}}$

$$: \frac{4 - 1}{4} = \frac{3}{4} = 0,75$$

Keterangan kriteria penilaian :

1 - 1,75 = Sangat Tidak Baik

1,76 - 2,50 = Tidak Baik

2,51 - 3,25 = Baik

3,26 - 4,00 = Sangat Baik