

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

Istilah "demokrasi" yang dalam bahasa Yunani berasal dari kata "demos" yang artinya "rakyat" dan "kratos" yang artinya "pemerintahan", secara umum sering dipahami sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Sistem pemerintahan yang menempatkan kekuasaan tertinggi pada rakyat itu bisa ditelusuri dari sejarah negara kota pada masa Yunani. Pemaknaan dan pelaksanaan asas demokrasi kemudian terus berkembang, hingga pada pertengahan abad ke-20 perdebatan arti demokrasi sebagai sebuah bentuk pemerintahan memunculkan tiga pendekatan utama. *Pertama*, demokrasi sebagai sumber wewenang bagi pemerintah. *Kedua*, demokrasi sebagai tujuan yang dilayani pemerintah. *Ketiga*, demokrasi sebagai prosedur untuk membentuk pemerintahan<sup>2</sup>.

Huntington mendefinisikan demokrasi sebagai suatu sistem politik dimana para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat di dalam sistem tersebut, para calon secara bebas bisa bersaing untuk mendapatkan suara, dan hampir semua penduduk dewasa berhak untuk memberikan suaranya. Demokrasi juga mensyaratkan adanya kebebasan sipil dan politik, yaitu adanya kebebasan untuk berbicara, berpendapat, berkumpul, berorganisasi yang dibutuhkan untuk perdebatan politik, dan pelaksanaan kampanye pemilihan umum. Suatu sistem dikatakan tidak demokratis bila oposisi

---

<sup>2</sup> Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, PT. Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1995, hlm.4.

dikontrol dan dihalangi dalam mencapai apa yang dapat dilakukannya, seperti koran-koran oposisi dibredel, hasil pemungutan suara dimanipulasi atau perhitungan suara tidak benar<sup>3</sup>.

Sedangkan Dahl mendefinisikan demokrasi sebagai sebuah sistem politik dimana para anggotanya saling memandang antara yang satu dengan yang lainnya sebagai orang-orang yang sama dalam segi politik, secara bersama-sama berdaulat dan memiliki kemampuan, sumber daya, dan lembaga-lembaga yang mereka perlukan untuk memerintah diri mereka sendiri. Dahl mengajukan beberapa indikator demokrasi sebagai berikut:<sup>4</sup>

- a. Adanya kontrol terhadap kebijakan pemerintah.
- b. Adanya pemilihan umum yang diadakan secara damai dalam jangka waktu tertentu, terbuka, dan bebas.
- c. Semua orang dewasa mempunyai hak untuk memberikan suaranya dalam pemilihan umum.
- d. Hampir semua orang dewasa mempunyai hak untuk mencalonkan diri sebagai kandidat dalam pemilihan umum.
- e. Setiap warga negara memiliki hak politik, seperti kebebasan berekspresi dan mengeluarkan pendapat, termasuk didalamnya mengkritik pemerintah.
- f. Setiap warga negara berhak untuk mendapatkan akses informasi alternatif yang tidak dimonopoli oleh pemerintah atau kelompok tunggal lain.

---

<sup>3</sup> Samuel P. Huntington, *ibid.*, hlm 5.

<sup>4</sup> Robert Dahl, *Demokrasi dan Birokrasi*, p. 10.

g. Setiap warga negara berhak untuk membentuk dan bergabung dengan lembaga-lembaga otonom, termasuk partai politik dan kelompok kepentingan yang berusaha untuk mempengaruhi pemerintah dengan mengikuti pemilihan umum dan dengan perangkat-perangkat lainnya.

Bertolak dari teori demokrasi dimana rakyat berhak mengambil bagian atau berpartisipasi dalam perumusan dan penentuan kebijakan, maka dalam konteks demokrasi dan demokratisasi di tingkat lokal DPRD menjadi sebuah lembaga representasi rakyat. Keikutsertaan rakyat dalam pemerintahan daerah tersebut diwujudkan dengan adanya DPRD sebagai perwakilan rakyat dalam sistem politik untuk menjalankan fungsi-fungsi legislatif yang selanjutnya diatur hak, kewajiban, serta tugas dan wewenangnya.

DPRD sebagai salah satu unsur pemerintah daerah merupakan salah satu organ yang ikut menyelenggarakan tugas pekerjaan lapangan dalam menjalankan fungsi daerah otonom. Legislatif daerah pada hakekatnya berkenaan dengan masalah hubungan antar badan tersebut, tepatnya anggota badan legislatif dengan rakyat yang diwakilinya, baik secara individu, kelompok, ataupun keseluruhan<sup>5</sup>.

Perwakilan adalah satu konsep yang menunjukkan hubungan antara pihak yang mewakili dan pihak yang diwakili, dalam hal ini anggota legislatif dan rakyat, dimana wakil tersebut memiliki sejumlah kewenangan yang diperoleh melalui kesepakatan dengan pihak yang diwakilinya. Dengan kata

---

<sup>5</sup> Anggota DPRD

lain, lembaga perwakilan harus mampu dan selalu berupaya untuk menyalurkan aspirasi dan kepentingan rakyat dalam proses pemerintahan.

Menurut Priyatmoko, fungsi utama yang dijalankan oleh DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di tingkat daerah adalah: memilih, membuat kebijakan, dan membentuk legitimasi<sup>6</sup>. Memilih, merupakan fungsi DPRD untuk menyeleksi dan menentukan orang-orang yang akan menjalankan kegiatan pemerintahan di daerah. Membuat kebijakan, merupakan fungsi DPRD saat dihadapkan pada berbagai masalah dan kebutuhan yang muncul di masyarakat demi terwujudnya tujuan bersama yang telah disepakati. Melalui fungsi ini, DPRD sekaligus berperan sebagai representasi rakyat. Membentuk legitimasi, merupakan fungsi DPRD atas nama rakyat berhadapan dengan pemegang kekuasaan (pemerintah). DPRD secara konstitusional membentuk citra para pemimpin serta kebijakan yang ditempuh. Secara implisit, fungsi ini juga merupakan fungsi kontrol atau pengawasan.

Sedangkan dalam UU no.32 tahun 2004 disebutkan bahwa kedudukan dan fungsi DPRD adalah sebagai berikut:

1. DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah.
2. DPRD mempunyai tugas bersama-sama dengan kepala daerah yang bersangkutan.
3. DPRD mempunyai fungsi:

---

<sup>6</sup> Priyatmoko, *Manajemen Fungsi DPRD*, 2011, hal. 11.

- a. Bersama-sama kepala daerah membuat peraturan daerah (fungsi legislasi).
- b. Bersama-sama kepala daerah menetapkan APBD (fungsi budgeting).
- c. Mengawasi pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lain dan pelaksanaan keputusan daerah (fungsi kontrol dan pengawasan).
- d. Menampung aspirasi masyarakat (fungsi representasi).

Berdasarkan ketentuan tersebut, Pratikno menjelaskan lebih lanjut mengenai fungsi DPRD<sup>7</sup>:

1. Fungsi legislatif, DPRD berperan dalam pembuatan peraturan daerah dan merupakan fungsi utama dari DPRD sebagai badan legislatif daerah.
2. Fungsi kontrol dan pengawasan, merupakan suatu pekerjaan yang berupa proses kegiatan pengamatan, penilaian, dan pengkoreksian yang dilakukan oleh DPRD dengan maksud supaya pekerjaan yang dilakukan eksekutif benar-benar sesuai dengan program-program yang telah direncanakan.
3. Fungsi representatif atau perwakilan pada dasarnya mempunyai keterkaitan dengan fungsi-fungsi lain, terutama dengan fungsi kontrol dan pengawasan. Logikanya anggota DPRD adalah wakil rakyat yang berhadapan langsung dengan pemerintah, untuk itu anggota DPRD harus bertindak dan berperilaku sebagai aktor yang representatif dalam

---

<sup>7</sup> Pratikno, *Perumusan Pola Hubungan Pusat dan Daerah dala Rangka Realisasi Otonomi Daerah*, UGM, Yogyakarta, 1994, hal:22-23.

menjalankan tugasnya, sehingga bisa menghasilkan output kerja yang berkualitas dan bermanfaat bagi rakyat yang diwakilinya.

4. Fungsi budgeting, ikut serta dalam menentukan dan menetapkan anggaran belanja daerah yang rasional yang memperhatikan aspirasi dan kepentingan rakyat.

Berkenaan dengan penyusunan draft RUU Keistimewaan DIY, maka dalam hal ini terkait dengan fungsi representasi yang dijalankan oleh DPRD DIY berupa penyerapan aspirasi masyarakat DIY mengenai keistimewaan DIY dan selanjutnya menyampaikannya kepada DPR RI sebagai lembaga politik yang memiliki kewenangan tersebut.