

BAB. I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Selama lebih dari empat dekade terakhir perjalanan Republik Indonesia, telah kita saksikan bersama dua bentuk politik lokal yang sangat signifikan perbedaannya. Pertama adalah politik lokal yang bercirikan pemusatan kekuasaan oleh Pemerintah yang terjadi pada masa rezim Orde Baru dan kedua adalah politik lokal yang berlandaskan kepada partisipasi penduduk daerah yang terjadi sesudah rezim tersebut diatas runtuh.

1. Politik Lokal Masa Rezim Orde Baru

Dalam konteks yang pertama, banyak ilmuwan politik mengatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah masa rezim Orde Baru sangat kental dengan pola kekuasaan terpusat.¹ Afan Gaffar dalam deskripsinya tentang politik rezim Orde Baru mengatakan bahwa Lembaga Kepresidenan merupakan pusat dari seluruh proses politik yang berjalan di Indonesia.² Presiden dalam hal ini mempunyai otoritas yang sangat besar terhadap proses rekrutmen politik dan penentuan kebijakan politik di daerah. Melalui desain undang-undang politik³ dan undang-undang pemerintahan daerah yang sedemikian rupa, Presiden berhasil memenangkan partainya (Partai Golongan Karya) guna mendominasi jabatan-jabatan politik dalam Pemerintahan Daerah (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

¹ lihat Sutoro Eko, *Transisi Demokrasi Indonesia: Runtuhnya Rezim Orde Baru*, (Yogyakarta: APMD Press, 2003), halaman 82-83. Lihat pula Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002), halaman 31.

² Afan Gaffar, *Ibid.*

³ Peraturan politik adalah tiga Undang-undang yang meliputi: (1) Undang-Undang tentang Pemilihan Umum (Pemilu); (2) Undang-Undang tentang Kepartaian dan (3) Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan Anggota Lembaga Legislatif Pusat dan Daerah.

dan Kepala Daerah) dan mereduksi kewenangan lembaga-lembaga tersebut untuk kepentingan Pemerintah selama \pm 30 tahun.

Beberapa langkah yang dilakukan Pemerintah dalam mewujudkan dominasinya terhadap Pemerintah Daerah apabila ditelaah kembali meliputi aspek-aspek yang berkaitan dengan politik dan kelembagaan. Aspek politik, seperti dideskripsikan Syaukani H.R., Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, terkait dengan stabilisasi iklim politik dan depolitisasi massa.⁴ Untuk yang pertama, stabilisasi iklim politik, dilakukan dengan membentuk sejumlah lembaga represif yang berfungsi memantau seluruh dimensi kehidupan sosial dan politik dan mengambil tindakan preventif terhadap kelompok-kelompok dan individu-individu yang dianggap kritis dan tidak sejalan dengan tujuan Pemerintah.

Sedangkan depolitisasi massa seperti diketahui adalah strategi Pemerintah untuk selalu menjadi pemenang secara mutlak dalam penyelenggaraan pemilu sebagai jalan untuk mendapatkan legitimasi publik. Langkah-langkah yang dilakukan antara lain; *Pertama*, mewujudkan konsep sistem massa mengambang (*floating mass*), yaitu membatasi kehadiran kepengurusan partai politik hanya sampai unit pemerintah kecamatan. *Kedua*, mewujudkan prinsip monoloyalitas terhadap semua pegawai negeri atau siapa pun yang bekerja dalam lingkungan instansi pemerintah.⁵ Dan, *ketiga*, melakukan penyederhanaan sistem kepartaian dengan cara menggabungkan partai-partai yang ada ke dalam tiga golongan.

⁴ Lihat Syaukani, H.R., Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Cetakan Maret 2002), halaman 127-150.

⁵ Afan Gaffar, Op. Cit., halaman 40.

Aspek kelembagaan terkait dengan upaya marginalisasi peran pemerintah daerah. Hal ini tercermin dalam prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilakukan secara bertingkat. Dalam hal ini unit pemerintahan yang lebih tinggi memiliki otoritas untuk memberikan pengawasan kepada unit pemerintahan dibawahnya. Syaukani H.R., Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid mengatakan bahwa dalam prakteknya, hubungan pengawasan diantara unit-unit pemerintahan tersebut berlangsung hampir di semua aspek pemerintahan, terutama yang menyangkut kekuasaan eksekutif dan legislatif.⁶

Dari sudut pandang Pemerintah kala itu, format politik yang dapat menjamin terwujudnya konsensus, bila tidak mau dikatakan stabilitas, oleh seluruh lapisan masyarakat adalah sangat penting untuk mendukung kebijaksanaan pembangunan. Seperti dikatakan Ali Moertopo, salah satu arsitek politik rezim Orde Baru, bahwa:

"penataan kehidupan politik yang dirancang pada awal Orde Baru diarahkan agar secepat mungkin dapat dicapai stabilisasi kehidupan politik dan penyederhanaan struktur kepartaian, introduksi pengangkatan dalam anggota DPR dan MPR, dan format pemilu berikut 12 item konsensus tentang itu yang dicapai antara kekuatan-kekuatan politik sipil dari partai, kalangan ABRI (TNI-AD), dan pemerintah dibuat dalam rangka mendukung ide stabilisasi politik dan ekonomi tersebut."⁷

2. Politik Lokal Pasca Rezim Orde Baru

Berbeda dengan rezim Orde Baru, format politik lokal pada masa transisi adalah suatu upaya pengembalian kepada mekanisme yang demokratis. Upaya tersebut pada dasarnya bukanlah tanpa sebab. Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sentralistik pada masa lalu ternyata diketahui menimbulkan banyak

⁶ Syaukani H.R., Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, Op. Cit., halaman 145-146.

⁷ Lihat Edy Budiaryso, *Menentang Tirani: Aksi Mahasiswa '77/'78*, (Jakarta: Grasindo, 2000), halaman 28-29.

distorsi yang secara umum merugikan penduduk daerah. Eksploitasi sumber alam oleh Pemerintah melalui "tangan" Pemerintah Daerah dengan tanpa ada pertanggungjawaban secara politik maupun nyata kepada penduduk daerah adalah satu contoh diantara begitu banyak kasus yang terjadi di masa lalu.⁸

Pada pasca transisi, paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah yang tidak demokratis seperti diatas hendak diubah kearah yang lebih demokratis. Masyarakat yang dahulu hanya dijadikan obyek dalam perumusan dan pelaksanaan suatu kebijakan, pada pasca transisi hendak diupayakan menjadi subyek, atau dengan kata lain, turut berpartisipasi dalam perumusan dan pelaksanaan suatu kebijakan.

Dengan terjadinya perubahan paradigma tersebut maka kemudian meniscayakan pula adanya perubahan sistem politik pada lingkup daerah baik secara kelembagaan maupun prosedural. DPRD yang merupakan lembaga perwakilan hendak diberdayakan perannya vis-à-vis Kepala Daerah. Beberapa upaya pembaruan DPRD telah kita saksikan bersama pada masa transisi, dan apabila dikategorikan maka proses pembaruan tersebut mencakup dua aspek, yaitu internal dan eksternal.

Pembaruan DPRD dalam konteks eksternal mencakup aspek yang berkaitan dengan proses rekrutmen wakil rakyat dan perluasan partisipasi masyarakat dalam proses politik. Proses rekrutmen wakil rakyat merupakan konsekuensi logis dari sistem politik yang menganut paham demokrasi

⁸ Untuk masalah-masalah pembangunan lihat ulasan George Junus Aditjondro dalam *Korban-korban Pembangunan: Tilikan Terhadap Beberapa Kasus Perusakan Lingkungan di Tanah Air*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003) dan *Kebohongan-Kebohongan Negara: Perihal Kondisi Obyektif Lingkungan Hidup di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003)

perwakilan. Sedangkan perluasan partisipasi masyarakat dalam proses politik adalah merupakan indikator apabila suatu sistem politik mau disebut demokratis. Terselenggaranya pemilu pada tahun 1999 dengan menggunakan peraturan pemilu dan kepartaian yang baru dapat dianggap sebagai upaya awal bagi pembaruan DPRD.⁹ Disamping itu, pemerintah secara akomodatif juga membuka peluang bagi terwujudnya sifat kompetitif, bebas, adil dan jujur dalam pemilu melalui perluasan hak-hak politik masyarakat secara bebas, tanpa diskriminasi dan intimidasi; menjamin kontestasi dalam pemilu; pembebasan sebagian besar tahanan politik; dan menjamin kebebasan pers dan hak-hak sipil.¹⁰

Sedangkan pembaruan DPRD dalam konteks internal meliputi aspek yang berkaitan dengan pemulihan hak dan wewenang baik secara kelembagaan maupun keanggotaan. Aspek ini menjadi sangat penting untuk diperbarui karena mengingat bahwa partisipasi politik masyarakat di masa modern dilakukan melalui wakil mereka di lembaga perwakilan.¹¹ Oleh sebab itu maka diperlukan "sarana" yang berupa "hak dan kewenangan" untuk menjamin agar penyelenggaraan pemerintahan dapat berlangsung demokratis. Sebagaimana tersimpul dalam visi dan konsep dasar kebijakan otonomi daerah bahwa untuk memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat dan untuk memelihara mekanisme pengambilan

⁹ Secara teknis pemilu 1999 dilandaskan oleh Undang-Undang nomor 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum dan Undang-Undang nomor 2 tahun 1999 tentang Partai Politik.

¹⁰ Untuk ulasan lengkap tentang proses liberalisasi politik lihat Sutoro Eko, Op. Cit., halaman 262-265.

¹¹ Lihat Drs. Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1985), halaman 201-206.

keputusan yang taat pada asas pertanggungjawaban publik, maka penguatan peran DPRD—secara kelembagaan—harus dilakukan.¹²

Suatu upaya penting telah dilakukan terkait dengan peningkatan peran DPRD, yaitu dengan diundangkannya Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang nomor 4 tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sungguh tepat apabila kedua peraturan tersebut disebut sebagai pilar bagi peningkatan peran DPRD. Karena selain mengatur secara rinci tugas, wewenang dan hak DPRD baik secara kelembagaan maupun keanggotaan, juga ditegaskan lingkup kekuasaan DPRD sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Dalam konteks pemerintah daerah saat ini, yang masing-masing lembaganya berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki, adanya penegasan terhadap otoritas Pemerintah Daerah sebagai organ politik yang memiliki kewenangan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat dalam suatu daerah dengan batas-batas yang pasti adalah sangat penting bagi terwujudnya inisiatif lokal dan pelayanan yang lebih baik. Terlebih lagi dengan ditetapkannya Daerah Kota dan Kabupaten sebagai titik berat otonomi daerah. Seperti dikatakan Syaukani H.R., Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid bahwa dengan ditetapkannya Daerah Kota dan Kabupaten sebagai titik berat otonomi daerah

¹² Lihat Syaukani H.R., Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, *Op. Cit.* halaman 172-178.

diharapkan perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat dapat dilakukan dengan cepat dan tepat.¹³

3. Dampak Perubahan Format Politik Terhadap DPRD Kota Yogyakarta

Berdasarkan deskripsi tentang lingkup tugas, kewenangan dan hak-hak diatas, mungkin menjadi tidak ada alasan Bagi DPRD Kota Yogyakarta untuk tidak memperjuangkan kepentingan umum. Terlebih lagi kebebasan politik yang terjadi pasca rezim Orde Baru merupakan sebuah wahana bagi tersalurkannya kepentingan umum secara bebas dalam proses politik. Namun demikian, beberapa kasus yang muncul selama DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004 melakukan ketugasannya menimbulkan pertanyaan besar terkait dengan fungsinya mewakili masyarakat. Hal ini disebabkan karena kerap kali DPRD Kota Yogyakarta memanfaatkan kewenangannya dalam menyusun anggaran belanja untuk kepentingannya sendiri.¹⁴ Dan bahkan, dalam kasus yang paling besar, akibat polemik imbal-balik yang wajar bagi DPRD Kota Yogyakarta sebagai wakil rakyat membuat beberapa anggota DPRD Kota Yogyakarta terlibat dalam penyalahgunaan atau korupsi dana purna tugas.¹⁵ Yang kemudian menjadi perhatian disini adalah tuntutan untuk mendapatkan imbal-balik yang wajar memang sudah merupakan hak DPRD Kota Yogyakarta untuk direalisasikan perwujudannya. Lagi pula perundang-undangan yang berlaku sudah mengatur untuk itu dan mewajibkan untuk itu. Namun apabila tuntutan atas imbal-balik tersebut melebihi batas yang telah ditentukan, dan tidak memberikan kontribusi

¹³ Ibid., halaman 186.

¹⁴ Lihat Kedaulatan Rakyat, 30 Desember 1999, untuk kasus anggaran pulsa telepon seluler Rp 100.000 bagi setiap anggota DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004.

¹⁵ Tempointeraktif, 27 Mei 2005, untuk kasus korupsi dana purna tugas yang dilakukan anggota DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004.

terhadap peningkatan pelaksanaan fungsi DPRD Kota Yogyakarta, hal ini adalah suatu masalah besar bagi pelaksanaan kewajiban DPRD Kota Yogyakarta.

Demikian dengan studi ini, yang hendak mengetahui lebih jauh pelaksanaan kewajiban DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004 dalam konteks realisasi pelaksanaan hak-haknya sekaligus melihat perkembangan pelaksanaannya dibandingkan dengan dua periode sebelumnya, dan kemudian mengetahui lebih jauh sebab-sebab atau faktor-faktor yang memengaruhi pelaksanaan hak-hak DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004.

4. Studi Lembaga Perwakilan pada Lingkup Lokal

Tidak sulit bagi penulis menemukan studi terdahulu yang khusus membahas tentang DPRD. Namun demikian, apabila masing-masing studi tersebut dikelompokkan kepada pendekatan-pendekatan yang ada dalam studi tentang DPRD, yaitu kelembagaan, proses dan tingkah laku,¹⁶ maka diketahui bahwa terdapat ketidakmerataan penggunaan pendekatan dalam studi-studi terdahulu. Sejauh yang penulis ketahui, kalangan akademisi yang studinya mengupas tentang DPRD adalah Very Zukhdi Santoso,¹⁷ Vivien Normalina,¹⁸ Josef Riwu Kaho dan Andre Bayo Ala,¹⁹ Ratnawati,²⁰ dan Arbi Sanit.²¹ Apabila

¹⁶ Drs. Arbi Sanit, Op. Cit., halaman 5-9.

¹⁷ Very Zukhdi Santoso, *Peran DPRD dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Kota Yogyakarta Masa Jabatan 2001-2006*, Skripsi FISIPOL UMY, 2002.

¹⁸ Vivien Normalina, *Pelaksanaan Fungsi Pengawasan oleh DPRD Terhadap Laporan Pertanggungjawaban Bupati Kabupaten Banjarnegara Akhir Tahun 2002*, Skripsi FISIPOL UMY, 2003.

¹⁹ Josef Riwu Kaho dan Andre Bayo Ala, *Pelaksanaan Fungsi DPRD Tingkat II: Tinjauan Hubungan Legislatif dan Eksekutif di Daerah Tingkat II*, Laporan Penelitian FISIPOL UGM, 1993.

²⁰ Ratnawati, *Perwakilan Politik Badan Legislatif Tingkat Daerah*, Laporan Penelitian FISIPOL UGM, 1996.

²¹ Arbi Sanit, "Peranan Perwakilan Badan Legislatif Tingkat Daerah," dalam Arbi Sanit, Op. Cit., halaman 203-248.

keseluruhan studi tersebut ditinjau melalui pendekatan yang ada, maka dapat disimpulkan bahwa umumnya merupakan studi tentang lembaga perwakilan yang mendekati masalah melalui kelembagaan dan proses kolektif.

Suatu studi yang menyorot DPRD Kota Yogyakarta dalam penelaahan tentang tingkat perwakilan lembaga tersebut, dihasilkan oleh Ratnawati. Studi yang dilakukan pada tahun 1996 itu menyimpulkan bahwa ketidakmampuan DPRD Kota Yogyakarta dalam menyelaraskan kepentingan dan opini masyarakat dengan eksekutif daerah dipengaruhi oleh;²² (1) kecilnya jumlah anggota DPRD yang mempunyai cukup pengetahuan tentang proses politik dan jumlah anggota DPRD yang mempunyai pengalaman di bidang politik dan pemerintahan sebelum menjadi anggota DPRD. (2) sistem pengangkatan anggota, peranan organisasi politik pendukung calon anggota DPRD serta peranan pejabat eksekutif didalam menentukan daftar calon terpilih, serta pengesahan susunan pimpinan DPRD. (3) Orientasi anggota DPRD yang cenderung bertipe perwakilan eksekutif, dan (4) faktor organisasi DPRD yang tercermin dari tata tertib DPRD, dan keengganan anggota DPRD berhadapan dengan eksekutif daerah. Tanpa bermaksud bersikap apriori terhadap studi yang akan penulis lakukan, namun paling tidak permasalahan perwakilan dalam suatu lembaga legislatif berkisar pada hal tersebut diatas.

B. Perumusan Masalah

Paling tidak ada beberapa pertanyaan yang hendak dijawab oleh studi ini, yaitu:

²² Ratnawati, Op. Cit. hal. 100

- 1) Bagaimanakah perkembangan pelaksanaan hak-hak DPRD Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta periode 1992-1997 dan 1997-1999, dan DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004?
- 2) Faktor-faktor apakah yang memengaruhi pelaksanaan hak-hak DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004?

Perlu dikemukakan bahwa studi tentang lembaga perwakilan ini didasarkan kepada suatu penelitian yang dilakukan di DPRD Kota Yogyakarta. Adapun manfaat dari penelitian ini adalah untuk memberikan suatu profil tentang perkembangan perwakilan DPRD Kota Yogyakarta dilihat dari penggunaan hak-hak yang dimilikinya.

C. Kerangka Dasar Teori

Untuk mengetahui secara eksplisit pelaksanaan hak-hak DPRD Kota Yogyakarta, penulis melengkapi diri dengan beberapa rumusan konsep dan teori. Rumusan tersebut juga berguna sebagai navigasi bagi pembaca untuk mengetahui politik lokal secara kelembagaan serta proses-proses dan faktor-faktor yang memengaruhinya. Beberapa konsep seperti demokrasi dan demokrasi perwakilan, sistem pemilihan, perkembangan dan sebagainya, akan penulis sajikan dalam sub bab ini.

1. Demokrasi dan Demokrasi Perwakilan

Demokrasi adalah "buah" dari harapan manusia yang sangat mendambakan hidup aman, sejahtera dan merdeka. Pada tataran praktis, harapan tersebut termanifestasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang keseluruhan pengambilan kebijakan mengikutsertakan rakyat sebagai pemegang kedaulatan.

Dengan begitu maka ditujukan sebagai suatu upaya untuk menjamin keterwakilan kepentingan rakyat dalam kehidupan bernegara.

Sesuai dengan perkembangannya, sistem demokrasi mengalami pula fase awal sehingga sampai kepada wujud seperti sekarang, yaitu demokrasi perwakilan. Pada awal pertumbuhannya, demokrasi terdapat di negara kota Yunani kuno dimana sebagian anggota masyarakatnya berhak berpartisipasi secara langsung dalam pengambilan keputusan terkait dengan urusan kenegaraan.²³ Sifat langsung tersebut dapat berjalan baik karena dipengaruhi oleh beberapa hal menguntungkan, yaitu luas wilayah kekuasaan negara kota umumnya kecil dan berpenduduk sedikit, yaitu sekitar tiga puluh ribu orang.²⁴ Dengan bentuk dan susunan seperti itu, maka wajar apabila komunikasi politik dapat berjalan dengan baik dalam sidang Ecclesia, yakni suatu forum kenegaraan dimana kebijakan-kebijakan negara dirumuskan oleh warga negara Athena yang telah berusia dua puluh tahun.²⁵

Dalam konteks negara modern, mekanisme demokrasi langsung karena beberapa sebab tidak mungkin lagi dilaksanakan. Bertambahnya jumlah penduduk adalah alasan terbesar sehingga mekanisme demokrasi akhirnya hanya mungkin dilakukan melalui sistem perwakilan (*indirect democracy* atau *representative government*), yaitu suatu sistem yang mencerminkan suatu proses yang di dalamnya sikap, preferensi, pandangan, dan keinginan-keinginan seluruh atau sebagian dari warga masyarakat yang berdasarkan kesepakatan mereka sendiri

²³ Lihat Prof. Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, Cetakan November 1998), halaman 53-56.

²⁴ Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat*, (Jakarta: Gramedia, 2001), halaman 26-27.

²⁵ *Ibid.*, halaman 30.

diwujudkan dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintahan oleh sekelompok kecil orang yang mengatasnamakan rakyat pemilih.²⁶ Dengan demikian maka paling tidak keterlibatan rakyat untuk ikut serta dalam proses politik tetap terjamin meskipun tidak sepenuhnya terlibat langsung dalam proses tersebut.

2. Demokrasi Pada Lingkup Lokal

Sebuah alasan filsafati yang menjadi dasar dari prinsip distribusi kekuasaan menyatakan bahwa kekuasaan, terlepas dari besar dan kecil, dan dari siapapun yang menguasainya memiliki potensi untuk disalahgunakan. Oleh sebab itu kekuasaan pada prinsipnya harus disebar. ²⁷ Dalam konteks Indonesia, distribusi kekuasaan tersebut dilakukan melalui mekanisme penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom (desentralisasi). Adanya penyerahan kewenangan kepada Daerah Otonom secara otomatis kemudian meniscayakan pula perlunya perwujudan prinsip kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dalam bentuk konkrit perwujudan tersebut adalah dilaksanakan oleh DPRD sebagai manifestasi masyarakat di daerah. Sebagaimana dikatakan Cornelis Lay bahwa adanya sejumlah kewenangan yang melekat dalam setiap otonomi daerah inilah yang melegalisasi secara politis keberadaan lembaga perwakilan rakyat di daerah.

²⁶ Lihat Ichlasul Amal, "Pengantar," dalam Ichlasul Amal (ed.), *Teori-teori Muktaahir Partai Politik*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, Cetakan November 1996), halaman xx.

²⁷ Cornelis lay, *Tantangan Domestik dan Internasional DPRD*, Catatan Pengantar "Orientasi Anggota DPRD Se-Eks Karesidenan Banyumas," Baturaden, 19 - 22 Januari 2000, <<http://www.geocities.com/arinsda/makalah/tantangan.htm>>

Dengan kata lain, lembaga perwakilan rakyat hadir justru sebagai konsekuensi dari tuntutan yang inheren dalam konseptualisasi tentang otonomi daerah.²⁸

3. Perwakilan Politik dan Sistem Perwakilan

Secara etimologis "*representation*" berasal dari kata "*repraesentare*" (bahasa latin yang masuk ke Inggris lewat Perancis) yang artinya, "*to bring before one* (mewakili satu), *to bring back* (mewakili kembali), *to exhibit* (menunjukkan), *to show* (menuntun), *to manifest* (menaruh), *to display* (memperlihatkan)." Dalam bahasa Inggris abad XIV, kata ini berarti, "*to symbolize* (melambangkan), *to serve as a visible and concreto embodiment of* (melayani yang terlihat dan mewujudkannya secara konkrit)." Penggunaan kata "*representation*" dalam pengertian politik baru terjadi pada abad XVI, yakni "*to take of fill the place of another in some capacity of for some purpose* (menempatkan orang lain dalam fungsinya untuk melakukan tujuan tertentu); *to be a substitute in some capacity for another person of body* (menjadi pengganti dalam fungsinya sebagai wakil dalam suatu lembaga); *to act for another by depute right* (melakukan sesuatu untuk orang lain melalui hak kuasa)."²⁹

Dalam konteks pengertian utuh, Hannah Penichel Pitkin memaknai perwakilan politik sebagai:³⁰

"representing here means acting in the interest of the represented, in a manner responsive to them. The representative must act independently; his action must involve discretion and judgment; he must be the one who acts. The represented must also be (conceived as) capable of independent

²⁸ Ibid.

²⁹ Lihat Ichlasul Amal, *Perwakilan Politik dan Wakil Rakyat*, Laporan Penelitian FISIPOL UGM, 1993, halaman 2.

³⁰ Hannah Penichel Pitkin, *The Concept of Representation*, (Berkeley: University of California Press, 1967), halaman 209.

action and judgment, not merely being take care off. And, despite the resulting potential for conflict between representative and represented about what is to be done, that conflict must not normally take place. The representative must act in such a away that there is no conflict, of if it occurs an explanation is called for." (mewakili disini diartikan sebagai tindakan wakil dalam rangka bereaksi terhadap kepentingan terwakil. Wakil harus bertindak secara bebas, tindakannya harus bijaksana dan penuh pertimbangan, wakil harus memperhatikan hal itu dalam tindakannya. Terhadap terwakil juga harus mampu bertindak secara bebas dan penuh pertimbangan, tidak sekedar melayani, hal seperti itu harus dipahami oleh terwakil. Dan, walaupun secara potensial menghasilkan konflik antara wakil dengan terwakil mengenai apa yang harus dikerjakan, konflik tersebut tidak harus ditempatkan pada keadaan normal. Wakil harus bertindak sedemikian rupa sehingga diantara dia dengan terwakil tidak terjadi konflik, atau jika terjadi penjelasan harus mampu menjelaskannya).

Sedangkan dalam pengertian modern, Giovanni Sartori mensyaratkan tujuh kondisi dalam pengertian perwakilan politik secara kelembagaan, yaitu.³¹

- 1) *The people freely and periodically elect a body of representative* (Rakyat secara bebas dan periodik memilih anggota-anggota badan perwakilan).
- 2) *The governors are accountable or responsible to governed* (Pemerintah bertanggungjawab dan harus tanggap kepada pihak yang diperintah).
- 3) *The governors are agents of delegates who carry out the instructions received from their electors* (Pemerintah merupakan agen-agen atau utusan-utusan yang memberikan instruksi yang diterima dari para wakilnya).
- 4) *The people feel the same as the state* (Rakyat merasakan hal yang sama dengan negara).
- 5) *The people consent to the decisions of their governors* (Rakyat menyetujui keputusan-keputusan yang dibuat oleh pemerintah).

³¹ Giovanni Sartori, "Representation Systems," dalam David L. Sills, *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol 13 dan 14, (New York: The Macmillan Company & The Free Press, Cetakan Ulang 1972), halaman 468.

- 6) *The people share, in some significant way, in the making of relevant political decisions* (Rakyat dengan cara-cara yang signifikan ikut serta dalam proses pembuatan keputusan).
- 7) *The governors are a representative of the governed* (Pemerintah merupakan sampel representatif dari pihak yang diperintahnya).

Keterangan diatas memberikan suatu gambaran bahwa penggunaan kata perwakilan dalam pengertian politik sudah terjadi pada abad XVI. Namun meskipun begitu, cikal bakal perwakilan politik secara kelembagaan pada dasarnya sudah berlangsung jauh sebelum itu. Sistem perwakilan dalam bentuk seperti sekarang bermula di Inggris pada awal abad XII, yakni sejak dibentuknya "*Common Council*" (Dewan Bersama atau Dewan Agung) yang terdiri dari para pejabat tinggi gereja dan baron kepala (bangsawan).³² Beberapa dekade kemudian, yaitu pada penghujung abad XII, Raja Edward I memasukkan pula unsur ksatria dan wakil dari beberapa kota besar dan kecil serta *borough* (wilayah).³³ Sebagaimana diutarakan Strong, meskipun selama beberapa waktu mereka mengadakan pertemuan bersama, tetapi pada dasarnya mereka merupakan dua majelis, yaitu yang disebut pertama, "*House of Lords*" dan yang terakhir, "*House of Commons*," dalam lembaga yang disebut Parlemen.³⁴

³² C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia* (terj.), (Bandung: Penerbit Nuansa & Penerbit Nusamedia, 2004), halaman 275.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid. Lihat pula David M. Olson, *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View*, (Armonk, New York: M. E. Sharpe, 1994), halaman 2-3.

Pada masa itu parlemen hanya merupakan lembaga yang berfungsi sebagai penggalang dana pajak untuk kepentingan kerajaan (*tax making body*).³⁵ Hal ini tidak lain karena dokumen "*Magna Charta*" (Piagam Besar) (1215) mengkonsekuensikan begitu kepada para bangsawan yang telah mendapatkan hak dan "*privileges*" (keistimewaan) dari Raja.³⁶ Raja selalu mengadakan pertemuan dengan Parlemen setiap kali ada urusan keuangan, dan ironisnya, hal itu berlangsung selama ± enam abad.³⁷ Seiring perjalanan waktu, perubahan fungsi parlemen dari penggalang dana pajak menjadi pembuat peraturan (*law making body*) pada akhirnya terjadi, meskipun dalam selang waktu yang amat lama. Dalam pertemuan dengan Raja, seringkali anggota parlemen menyampaikan keluhan mengenai tingkah laku aparat kerajaan yang sewenang-wenang, memeras dan sebagainya. Hal itu kemudian menjadi catatan protes dan selanjutnya diajukan sebagai petisi kepada Raja. Dalam perkembangan selanjutnya, petisi itu kemudian menjadi peraturan yang mempunyai kekuatan mengikat terhadap rakyat, aparat kerajaan dan Raja.³⁸

Wenangnya parlemen sebagai pembuat peraturan adalah awal mula perubahan sistem perwakilan kearah yang lebih modern. Pada masa itu, yaitu ke abad XVII sampai XVIII, muncul pula pemikiran tentang kedaulatan rakyat yang kemudian mendasari lahirnya pembaruan sistem politik negara-negara di Eropa

³⁵ Lihat Ichlasul Amal, *Perwakilan Politik dan Wakil Rakyat*, Op. Cit., halaman 5. Lihat pula Joseph P. Harris, "*Election*," dalam Edwin R. A. Seligman, *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 5, (New York: The Macmillan Company, Cetakan November 1937), halaman 452-453.

³⁶ Prof. Miriam Budiardjo, Op. Cit., halaman 54.

³⁷ Ichlasul Amal, *Perwakilan Politik dan Wakil Rakyat*, Op. Cit., halaman 3.

³⁸ Ibid., halaman 5. Lihat pula Maurice Duverger, *Teori dan Praktek Suatu Negara* (terj.), (Jakarta: Pustaka Rakyat, 1961), halaman 76.

Barat dan Amerika.³⁹ Dasar pemikiran itu menyatakan bahwa legitimasi kekuasaan penguasa pada hakikatnya adalah berasal dari rakyat yang telah melakukan kontrak sosial. Dengan demikian maka penguasa hanya dibenarkan bertindak dan berbuat sejauh bertujuan untuk melaksanakan tujuan yang dikehendaki rakyat. Untuk menjamin penyelenggaraan kehidupan bernegara tetap dalam koridor yang telah ditentukan, maka kekuasaan dan tindakan penguasa harus dibatasi dan/atau mengacu pada konstitusi (peraturan) yang perumusannya dilakukan oleh lembaga legislatif yang dalam hal ini merupakan manifestasi dari kehendak rakyat.⁴⁰ Gagasan itu kemudian dikenal dengan pemisahan kekuasaan negara ke dalam tiga bentuk, yaitu legislatif (kekuasaan membuat peraturan), eksekutif (kekuasaan melaksanakan peraturan) dan yudikatif (kekuasaan mengadili atas pelanggaran peraturan). Pemikiran tersebut terutama dipelopori oleh John Locke (melalui karyanya "*Two Treaties of Government*" tahun 1690), Montesquieu ("*Spirit of the Laws*," 1748) dan Jean Jacques Rousseau ("*The Social Contract*," 1762) setelah melihat dan mengalami kesengsaraan rakyat akibat absolutisme raja-raja di negara-negara di Eropa. Pada fase ini, konsepsi modern tentang sistem perwakilan telah terbentuk.

4. Partai Politik

Sejumlah ilmuwan politik umumnya sepakat bahwa perkembangan partai politik sangat dipengaruhi oleh munculnya sistem perwakilan modern dan kecenderungan demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan.⁴¹ Dalam konteks

³⁹ Ahmad Suhelmi, Op. Cit., halaman 181.

⁴⁰ Ibid., halaman 196-201.

⁴¹ Lihat pendapat Ichlasul Amal, "*Pengantar*," Op. Cit., halaman xix-xx. Lihat pula Maurice Duverger, "*Asal Mula Partai Politik*" dalam Ichlasul Amal (ed.), *Teori-teori Muktahid Partai*

tersebut, Maurice Duverger mengatakan bahwa "semakin luas pertumbuhan fungsi-fungsi dan kebebasan majelis politik dan semakin luas hak individu untuk memberikan suaranya, maka semakin mendesak pula keperluan pembentukan kelompok (komite) untuk keperluan mengorganisasikan kepentingan dan menyalurkan suara para pemilih, serta penyediaan calon-calon untuk mereka pilih."⁴² Dan dalam perkembangannya kemudian, menjadi tidak dapat dipungkiri bahwa keberadaan partai inheren dengan proses politik dalam lembaga perwakilan.

Partai politik yang oleh Sigmund Neumann didefinisikan sebagai "organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda,"⁴³ dalam bentuknya seperti sekarang memiliki sejarah yang sangat panjang. Maurice Duverger mengidentifikasi pertumbuhan partai berasal dari dua lingkaran, yaitu intra-parlemen dan ekstra-parlemen.⁴⁴ Partai yang tumbuh dari dalam parlemen sangat erat kaitannya dengan munculnya kelompok-kelompok parlementer (*faksi*) dan komite-komite pemilihan. Dalam mekanismenya—sebagaimana telah dijelaskan diatas—kesamaan ideologi mengakibatkan munculnya pengelompokan dalam parlemen, kemudian diikuti dengan

Politik, Op.Cit., halaman 2. Dan lihat juga Roy C. Macridis, "Pengantar Sejarah, fungsi dan Tipologi Partai-partai," dalam Ichlasul Amal (ed.), *Teori-teori Muktaahir Partai Politik*, Op.Cit., halaman 18.

⁴² Maurice Duverger, "Asal Mula Partai Politik," dalam Ichlasul Amal (ed.), *Teori-teori Muktaahir Partai Politik*, Ibid.

⁴³ Lihat Prof. Miriam Budiardjo, Op. Cit., halaman 162.

⁴⁴ Maurice Duverger, "Asal Mula Partai Politik," Op. Cit., halaman 2-15.

munculnya komite-komite pemilihan karena perluasan hak pilih, dan akhirnya berkembang menjadi suatu hubungan permanen antara kedua elemen tersebut.⁴⁵

Sedangkan partai yang tumbuh dari luar parlemen berkaitan erat dengan campur tangan organisasi-organisasi di luar parlemen, seperti serikat buruh, masyarakat filsafat, asosiasi agama, kelompok industri dan komersil dan lain-lain, dalam memperjuangkan kepentingannya.⁴⁶ Maurice Duverger dalam deskripsinya tentang partai yang tumbuh dari luar parlemen mengatakan bahwa Partai Buruh di Inggris adalah contoh tipikal dari kasus ini karena kelahirannya diputuskan oleh Kongres Serikat Buruh dalam rangka membentuk organisasi pemilihan dan parlementer.⁴⁷

Tumbuhnya partai-partai baik dari dalam dan luar parlemen tidak serta merta membuat proses tersebut selesai. Bambang Cipto, dengan mengikuti model Samuel Huntington dalam karyanya "*Political Order in Changing Societies*," mengklasifikasikan pertumbuhan dan perkembangan partai kedalam empat tahap, yaitu faksional, polarisasi, perluasan (ekspansi) dan pelembagaan.⁴⁸ Faksionalisasi adalah tahap dimana masyarakat baru mengenal partai sebagai suatu unit politik baru ditengah rendahnya tingkat partisipasi dan pelembagaan politik. Dalam kondisi ini, kelompok-kelompok parlementer (*faksi*)—yang merupakan evolusi awal dari partai—tidak memiliki struktur dan sumber dukungan sosial dan daya tahannya juga sangat kecil. Oleh sebab itu tidak heran apabila kelompok ini melulu digunakan sebagai wahana penonjolan ambisi pribadi.

⁴⁵ Ibid., halaman 2.

⁴⁶ Ibid., halaman 8.

⁴⁷ Ibid., halaman 8-9.

⁴⁸ Lihat Drs. Bambang Cipto, M.A., *Prospek dan Tantangan Partai Politik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Agustus 1996), halaman 4-5.

Polarisasi adalah tahap ketika partai politik baru tumbuh sebagai akibat dari partisipasi politik yang diperluas. Heterogenitas masyarakat modern ditengah perubahan sosial-ekonomi secara perlahan-lahan menumbuhkan polarisasi kelompok sebagai akibat dari makin kompleksnya masyarakat politik. Hal tersebut dengan sendirinya mengakibatkan pula masyarakat menjadi terkotak-kotak akibat kebutuhan partai untuk memelihara dan memperkuat posisi. Tahap perluasan adalah keadaan dimana partai semakin membutuhkan dukungan massa. Dalam prosesnya, pimpinan partai berupaya dengan cara-cara yang programatis guna membangun kepercayaan masyarakat untuk kepentingan partainya. Dan terakhir, pelembagaan, adalah tahap dimana sistem kepartaian telah mapan. Yaitu antara lain ditandai dengan terbentuknya sistem dua partai, sistem multipartai atau sistem partai tunggal dominan sesuai dengan kehendak umum. Dalam kondisi ini, peralihan kekuasaan umumnya tidak mengakibatkan destabilitas politik. Hal ini disebabkan karena diantara pihak oposisi maupun pemerintah telah terjalin kepercayaan satu sama lain dalam kerangka hubungan konstitusional.

4.1. Fungsi Partai Politik

Partai sebagai instrumen pendukung demokrasi memiliki beberapa fungsi. Miriam Budiardjo menyebutkan ada empat fungsi partai politik, yaitu komunikasi politik, sosialisasi politik, rekrutmen politik dan pengatur konflik.⁴⁹ Dalam deskripsi yang lebih komprehensif, Roy C. Macridis menyebutkan ada empat belas fungsi partai, yaitu perwakilan, konversi dan agregasi; integrasi, (partisipasi, sosialisasi, mobilisasi); persuasi, represi, rekrutmen, pemilihan

⁴⁹ Miriam Budiardjo, *Op. Cit.* halaman 163-164

pemimpin, pertimbangan-pertimbangan kebijaksanaan, serta kontrol terhadap pemerintah.⁵⁰ Untuk pembahasan fungsi partai dibawah ini, penulis akan menjelaskan model yang dikembangkan oleh Roy C. Macridis.

Fungsi perwakilan dimaksudkan adalah ekspresi dan artikulasi kepentingan di dalam dan melalui partai. Kadang-kadang fungsi perwakilan lebih sering ditampilkan daripada fungsi perantara, yaitu partai merupakan ekspresi kepentingan tertentu, kelas tertentu, atau kelompok sosial tertentu. Dalam pengertian ini fungsi utama partai adalah memberikan sarana politik langsung kepada kepentingan yang diwakilinya. Fungsi perantara akan muncul apabila berbagai kepentingan dan pendapat mempunyai alasan yang sama untuk bergabung pada suatu partai. Kemudian partai berusaha mencapai kompromi atas kepentingan dan pendapat yang berbeda-beda itu dan mengajukan pendapat menyeluruh yang dapat diterima semua anggota dan dapat menarik publik secara keseluruhan. Fungsi konversi dan agregasi adalah kelanjutan dari fungsi perwakilan dan perantara. Konversi dan agregasi dimengerti sebagai proses pemilahan dan perumusan tuntutan masyarakat menjadi kebijaksanaan dan keputusan untuk kemudian disampaikan dalam proses politik di lembaga perwakilan.

Fungsi partisipasi, sosialisasi dan mobilisasi merupakan beberapa varian dari satu keseluruhan fungsi yang esensial, yaitu integrasi. Sosialisasi adalah proses dimana kumpulan norma-norma sistem politik ditularkan kepada orang-orang yang lebih muda; mobilisasi adalah variasi ekstrem dari sosialisasi, yaitu

⁵⁰ Lihat Roy C. Macridis, *Op. Cit.*, halaman 26-29.

partai berusaha memasukkan secara cepat sejumlah besar orang yang sebelumnya berada diluar sistem tersebut, juga mereka yang apatis, terasing, tidak tahu-menahu, tidak tertarik, atau takut, ke dalam sistem itu untuk menanamkan kepentingan dan menjamin dukungan massa. Partisipasi berdiri diantara mobilisasi dan sosialisasi—ini berarti bahwa melalui partai di semua sistem, medium ekspresi kepentingan dan partisipasi dalam pemilihan pemimpin dan kebijaksanaan, terbuka untuk semua pihak. Derajat sosialisasi awal adalah suatu pasca kondisi bagi partisipasi. Partai, dengan mobilisasi dan sosialisasi menetapkan tingkat partisipasi, "mengintegrasikan" individu ke dalam suatu sistem politik. Partai membentuk ikatan-ikatan rasional dan efektif antara individu dan sistem politik serta mengubah yang pertama (individu) menjadi seorang warga negara dan kedua (sistem politik) menjadi sebuah pemerintahan yang responsif. Cara dalam mana integrasi terjadi merupakan hal yang sangat penting. Secara hipotetis, seseorang dapat menyatakan bahwa semakin besar tekanannya pada mobilisasi, maka semakin kurang terbuka dan demokratis sistem tersebut. Semakin besar tekanannya pada integrasi, maka semakin represif partai tersebut, dan semakin besar kecenderungannya menjadi suatu sistem partai tunggal. Fungsi persuasi adalah kegiatan partai yang dikaitkan dengan pembangunan dan pengajuan usul-usul kebijaksanaan agar memperoleh dukungan seluas mungkin bagi kegiatan-kegiatan tersebut.

Fungsi represi adalah kebalikannya: partai, melalui pemerintah atau secara langsung dapat memutuskan suatu kebijaksanaan yang bersifat represif baik kepada lawan politiknya, masyarakat, pemerintah dan lain-lain. Fungsi

rekrutmen dimengerti sebagai wadah latihan dan persiapan bagi kader baru untuk kemudian dipilih guna menjadi wakil partai di lembaga perwakilan dan/atau pemerintahan.

Fungsi partai yang terakhir adalah membuat pertimbangan, perumusan kebijaksanaan dan kontrol terhadap pemerintah. Dalam konteks fungsi pertimbangan dan perumusan kebijaksanaan, anggota partai mencapai persetujuan tentang tujuan-tujuan utama partai dengan sebelumnya berkesempatan untuk memperdebatkan tujuan-tujuan tersebut sebagai suatu bentuk keputusan akhir. Fungsi kontrol terhadap pemerintah dalam hal ini dimaksudkan kepada dua hal, yaitu kontrol partai yang menguasai pemerintahan terhadap aktivitas pemerintah dan kontrol partai sebagai oposisi terhadap pemerintah yang dilakukan melalui lembaga perwakilan.

5. Sistem Pemilihan

Menurut Ichlasul Amal, sistem pemilihan adalah suatu prosedur yang diatur dalam organisasi (negara) yang dengannya seluruh atau sebagian anggota organisasi tersebut memilih sejumlah orang untuk menduduki jabatan dalam organisasi itu sendiri.⁵¹ Sedangkan menurut Andrew Reynolds, "sistem pemilu adalah sarana yang digunakan untuk menyeleksi para pengambil keputusan ketika masyarakat telah menjadi terlalu besar bagi setiap warga negara untuk ikut terlibat dalam setiap pengambilan keputusan yang mempengaruhi komunitas. Sistem pemilu adalah metode yang didalamnya suara-suara yang diperoleh dalam pemilihan diterjemahkan menjadi kursi-kursi yang dimenangkan dalam parlemen

⁵¹ Ichlasul Amal, "*Pengantar*," Op. Cit., halaman xxi.

oleh partai-partai dan para kandidat."⁵² Perbedaan sistem perwakilan modern dengan yang belum maju pada hakikatnya adalah dilihat dari apakah anggota yang menjadi wakil dalam lembaga perwakilan sifat keanggotaannya dipilih atau diangkat dan/atau ditunjuk. Namun demikian, sifat keanggotaan yang berasal dari pengangkatan dan/atau penunjukkan masih tetap ada meskipun hal itu tidak mencerminkan prinsip kedaulatan rakyat dalam kekuasaan negara.

Sejarah sistem pemilihan dapat ditelusuri bersamaan dengan pertumbuhan lembaga legislatif yang merupakan mekanisme demokrasi perwakilan. Seperti telah dijelaskan diatas bahwa untuk mendukung keberhasilan kebijakan kerajaan, maka Raja Henry III menunjuk beberapa wakil untuk ikut serta memikirkan dan memberikan kontribusi bagi kebijakan tersebut. Meskipun sifat keanggotaan tersebut didasarkan atas penunjukkan, dan dipilih semata-mata untuk mewakili kepentingan kerajaan, namun tidak dipungkiri bahwa praktek tersebut merupakan evolusi awal sistem pemilihan anggota lembaga legislatif.

Pada perkembangan selanjutnya, dikenal berbagai macam sistem pemilu dalam kehidupan bernegara di seluruh dunia, misalnya adalah *Second-Ballot System*, *Alternative Vote System*, *Limited Vote System*, *Additional Member System*, *Single-Transferable-Vote System* dan *Party List System*.⁵³ Namun meskipun begitu, umumnya sistem pemilu berkisar pada dua prinsip pokok, yaitu

⁵² Lihat Andrew Reynolds, "Merancang Sistem Pemilihan Umum," dalam Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi (ed.), *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar Dari Kekeliruan Negara-negara Lain*, (Bandung: Mizan, LIPI dan Ford Foundation, 2001), halaman 102.

⁵³ Mohtar Mas'oeed, *Perbandingan Sistem Pemilu*, Catatan Kuliah "Sistem Kepartaian dan Pemilu," (Yogyakarta: Jurusan Ilmu Pemerintahan, FISIPOL UMY)

Single-Member Constituency atau biasa disebut Sistem Distrik dan *Multi-Member Constituency* atau biasa disebut Sistem Sistem Proporsional.⁵⁴

5.1. Sistem Distrik

Sistem distrik adalah suatu sistem pemilihan yang mengatur bahwa pada setiap distrik/daerah pemilihan (*constituency*) hanya diperebutkan satu kursi perwakilan, sehingga untuk tampil sebagai pemenang dalam pemilihan salah satu partai atau kandidat yang bersaing cukup hanya dengan memperoleh suara lebih banyak dari lawannya (*small majority*) tanpa memperhitungkan selisih suara yang dimenangkan.⁵⁵ Sistem distrik merupakan sistem pemilihan yang paling tua usianya. Joseph P. Harris meriwayatkan bahwa sistem ini sudah digunakan pada abad pertengahan untuk memilih dua wakil dari unsur ksatria dan dua wakil dari masing-masing wilayah (*borough*) yang akan duduk dalam *House of Common*.⁵⁶

Sistem distrik mempunyai beberapa keuntungan:⁵⁷

- 1) Karena kecilnya distrik, maka wakil yang terpilih dapat dikenal penduduk distrik, sehingga hubungannya dengan penduduk distrik lebih erat. Dengan demikian dia akan lebih condong untuk memperjuangkan kepentingan distrik. Lagi pula, kedudukannya dalam partainya akan lebih independen, oleh karena dalam pemilihan semacam ini faktor kepribadian seseorang merupakan faktor yang penting. Sekalipun demikian, dia tentu tidak bebas sama sekali dari

⁵⁴ Lihat Prof. Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Gramedia, Cetakan September 1996), halaman 243-244.

⁵⁵ Ichlasul Amal, "Pengantar," Op. Cit., halaman xxii.

⁵⁶ Joseph P. Harris, Op. Cit., halaman 10-11.

⁵⁷ Senembun, menanggapi Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlementer*

pengaruh partainya, sebab dukungan serta fasilitas partai diperlukannya baik untuk nominasi maupun untuk kampanye.

- 2) Sistem ini lebih mendorong ke arah integrasi partai-partai politik karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihan hanya satu. Hal ini akan mendorong partai-partai untuk menyisihkan perbedaan-perbedaan yang ada dan mengadakan kerja sama, sekurang-kurangnya menjelang pemilu, melalui pelimpahan suara (*stembus accoord*).
- 3) Fragmentasi partai atau kecenderungan untuk membentuk partai baru dapat sekadar dibendung; malahan sistem ini bisa mendorong penyederhanaan partai secara alamiah dan tanpa paksaan.
- 4) Lebih mudah bagi suatu partai untuk mencapai kedudukan mayoritas dalam parlemen, sehingga tidak perlu diadakan koalisi dengan partai lain. Hal ini mendukung stabilitas nasional.
- 5) Sistem ini sederhana dan murah untuk diselenggarakan.

Disamping segi-sisi positif atau keuntungan diatas, ada pula kelemahan-kelemahannya, yaitu:⁵⁸

- 1) Sistem ini kurang memperhatikan adanya partai-partai kecil dan golongan minoritas, apalagi jika golongan-golongan itu terpecah dalam beberapa distrik.
- 2) Sistem ini kurang representatif dalam arti bahwa partai yang calonnya kalah dalam suatu distrik, kehilangan suara-suara yang telah mendukungnya. Hal ini berarti bahwa ada sejumlah suara yang tidak diperhitungkan sama sekali; dan

⁵⁸ Sepenuhnya mengadopsi Ibid., halaman 251.

kalau ada banyak partai mengadu kekuatan, maka jumlah suara yang hilang dapat mencapai jumlah yang besar. Hal ini akan dianggap tidak adil oleh partai dan golongan yang dirugikan.

- 3) Ada kemungkinan si wakil cenderung untuk lebih memperhatikan kepentingan distrik serta warga distriknya, daripada kepentingan nasional.
- 4) Umumnya dianggap bahwa sistem distrik kurang efektif dalam masyarakat yang heterogen karena terbagi dalam kelompok etnis, religius dan tribal, sehingga menimbulkan anggapan bahwa suatu kebudayaan nasional yang terpadu secara ideologis dan etnis mungkin merupakan prasyarat bagi suksesnya sistem ini.

5.2. Sistem Proporsional

Menurut Ichlasul Amal, sistem proporsional dirancang adalah untuk menciptakan sistem perwakilan yang mengatur jumlah kursi wakil partai proporsional dengan perolehan suara partai pada setiap distrik atau secara nasional.⁵⁹ Miriam Budiardjo mengutarakan, gagasan pokok sistem ini adalah bahwa jumlah kursi yang diperoleh oleh suatu golongan atau partai adalah sesuai dengan jumlah suara yang diperolehnya dari masyarakat. Kemudian beliau mengilustrasikan, untuk keperluan ini ditentukan suatu perimbangan, misalnya 1 : 400.000, yang berarti bahwa sejumlah pemilih (dalam hal ini 400.000 pemilih) mempunyai satu wakil dalam parlemen.⁶⁰

⁵⁹ Ichlasul Amal, "Pengantar," Op. Cit., halaman xxiv.

⁶⁰ Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, Op. Cit., halaman 251.

Sistem proporsional mempunyai beberapa keuntungan.⁶¹

- 1) Sistem proporsional dianggap lebih demokratis dalam arti lebih *egalitarian* karena asas *one man one vote* dilaksanakan secara penuh, praktis tanpa ada suara yang "hilang." Akibatnya ialah bahwa semua golongan dalam masyarakat, termasuk yang kecil pun, mempunyai peluang untuk menampilkan wakilnya dalam parlemen. Dan hal ini memenuhi rasa adil (*sense of justice*).
- 2) Sistem ini dianggap representatif karena jumlah kursi partai dalam parlemen sesuai dengan jumlah suara yang diperolehnya dari masyarakat dalam pemilu.
- 3) Tidak ada distorsi. Apabila didalam sistem distrik dikenal adanya *distortion effect*—yaitu disatu sisi salah satu partai dapat memperoleh kursi dalam parlemen lebih besar dari proporsi suara yang diperolehnya, dan disisi lain salah satu partai dapat pula memperoleh kursi dalam parlemen lebih kecil dari proporsi suara yang diperolehnya—yang sangat merugikan partai kecil dan golongan minoritas, maka hal itu tidak terdapat dalam sistem proporsional. Prinsip sistem proporsional adalah bahwa persentase perolehan kursi kira-kira sama dengan persentase perolehan suara secara nasional.

Disamping segi-sigi positif atau keuntungan diatas, ada pula kelemahan-kelemahannya, yaitu:⁶²

- 1) Kelemahan yang paling besar adalah bahwa sistem ini mempermudah fragmentasi partai. Jika timbul konflik dalam satu partai anggotanya cenderung memisahkan diri dan mendirikan partai baru, dengan perhitungan

⁶¹ Sepenuhnya mengadopsi Ibid., halaman 252.

⁶² Sepenuhnya mengadopsi Ibid., halaman 252-254.

bahwa ada peluang bagi partai baru itu untuk memperoleh sejumlah kursi dalam parlemen melalui pemilu. Jadi, kurang menggalang kekompakkan dalam tubuh partai.

- 2) Sistem ini kurang mendorong partai-partai untuk berintegrasi atau bekerja sama satu sama lain dan mencari serta memanfaatkan persamaan-persamaan yang ada, tetapi sebaliknya cenderung mempertajam perbedaan-perbedaan. Umumnya dianggap sistem ini mempunyai akibat memperbanyak jumlah partai.
- 3) Sistem proporsional memberikan kedudukan yang kuat pada pimpinan partai melalui sistem daftar, karena pimpinan partai (sesudah berkonsultasi dengan cabang-cabang) menentukan daftar calon.
- 4) Wakil yang terpilih kemungkinan renggang ikatannya dengan warga yang telah memilihnya. Pertama, karena wilayahnya lebih besar (bisa sebesar provinsi), sehingga sukar untuk dikenal banyak orang. Kedua, karena dalam pemilihan semacam ini peran partai lebih menonjol ketimbang kepribadian seseorang, sehingga si wakil akan lebih terdorong untuk memperhatikan kepentingan partai serta masalah-masalah umum atau nasional, ketimbang kepentingan distrik serta warganya.
- 5) Karena banyaknya partai yang bersaing, sulit bagi satu partai untuk meraih mayoritas ($50\% + 1$) dalam parlemen, yang diperlukan untuk membentuk pemerintahan. Partai yang terbesar terpaksa berkoalisi dengan beberapa partai lain untuk memperoleh mayoritas.

6. Hubungan Wakil Dengan Terwakil

Apakah melalui pemilihan atau karena pengangkatan, duduknya seseorang dalam lembaga perwakilan niscaya akan berakibat pada timbulnya hubungan antara wakil dengan terwakil. Dalam konteks tersebut, hubungan wakil dengan terwakil dapat diklasifikasikan kedalam beberapa posisi yang didasarkan kepada penilaian sikap dan pilihan wakil terhadap alternatif pemecahan ataupun terhadap prioritas pemecahan masalah yang mengatasnamakan opini, aspirasi dan kepentingan terwakil.⁶³ Ada banyak rumusan teori baik dari para ilmuwan politik maupun politisi yang menjelaskan tentang tipe-tipe wakil berkaitan dengan hubungannya dengan terwakil. Dalam hal ini dapat penulis kemukakan antara lain adalah teori mandat yang dipelopori oleh J.J. Rousseau dan Petion,⁶⁴ dan lima tipe hubungan wakil dengan terwakil yang diutarakan oleh Hoogerwerf, yaitu utusan (*delegate*), wali (*trustee*), *politicos*, kesatuan dan penggolongan (*diversifikasi*).⁶⁵

Namun untuk pembahasan sub bab ini, penulis akan mengemukakan empat tipe hubungan perwakilan politik yang dipaparkan oleh Gilbert Abcarian, yaitu wali (*trustee*), utusan (*delegate*), partisan dan *politico*.⁶⁶

6.1. Wali (*Trustee*)

Senada dengan rumusan teori kebebasan yang memosisikan wakil bebas dalam menentukan sikap dan pandangannya terhadap kepentingan terwakil,⁶⁷ seorang wakil bertipe wali juga memiliki keleluasaan dalam bertindak sebagai

⁶³ Lihat Drs. Arbi Sanit, Op. Cit., halaman 36-37.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Bintang R. Saragih, *Sistem Pemerintahan dan Lembaga perwakilan di Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Perintis Pers, 1985), halaman 85-86.

⁶⁶ Ibid., halaman 85.

⁶⁷ Drs Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Op. Cit., halaman 37-38.

wakil rakyat. Dalam hal ini ia tidak terikat kepada kepentingan terikat dan sepihak dari masyarakat atau daerah pemilihannya. Ia dapat saja menjadi anggota partai tertentu, tapi ia tidak terikat kepada program yang digariskan partainya.⁶⁸ Ichlasul Amal mengutarakan bahwa gagasan mengenai wakil rakyat bertipe wali terutama dipopulerkan oleh Edmund Burke pada abad XVIII. Dalam pidatonya yang terkenal di depan para pemilih di Bristol pada tahun 1774, Burke—filosof politik dari Inggris yang menjadi anggota parlemen selama tiga dasawarsa—menegaskan bahwa seorang wakil rakyat harus menjalin hubungan dekat dengan para pemilihnya, dan harus mengutamakan kepentingan mereka daripada kepentingannya sendiri. Namun walaupun demikian, ia pada akhirnya harus bersandar kepada penilaiannya sendiri mengenai apa yang seharusnya diambil.⁶⁹

6.2. Utusan (*Delegate*)

Utusan adalah tipe wakil yang senantiasa selalu mengikuti perintah atau instruksi serta petunjuk dari yang diwakilinya dalam melaksanakan tugasnya.⁷⁰ Kepentingan atau suara dari luar masyarakat pemilihnya, apakah itu program atau garis partai, kepentingan unsur masyarakat lain, maupun instruksi partai, tidak menjadi pertimbangan penting baginya. Dan lebih ekstrem lagi, ia bahkan harus menyingkirkan pertimbangan dan pengetahuan pribadinya.⁷¹ Ada tiga argumentasi yang berusaha menjustifikasi posisi wakil bertipe utusan.⁷² Pertama adalah faktor ambisi untuk mempertahankan kursinya dalam pemilu mendatang mengakibatkan ia terus konsisten melindungi kepentingan distriknya agar suara pemilih dan

⁶⁸ Ichlasul Amal, *Perwakilan Politik dan Wakil Rakyat*, Op. Cit., halaman 39.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Bintan R. Saragih, Loc Cit.

⁷¹ Ichlasul Amal, *Perwakilan Politik dan Wakil Rakyat*, Op. Cit., halaman 42.

pendukungnya tidak terpecah belah. Kedua adalah argumen yang didasarkan kepada doktrin instruksi, yaitu bahwa keinginan mayoritas masyarakat pemilih mengikat para wakil mereka. Keinginan tersebut mengikat karena perwakilan pada dasarnya adalah pengganti bagi peran langsung rakyat dibidang legislasi. Dan ketiga adalah argumen yang dilandaskan atas ide "suara rakyat" (*Vox Populi*) sebagai "suara Tuhan" (*Vox Dei*). Kehendak mayoritas adalah suara rakyat, dan suara rakyat adalah suara Tuhan selama rakyat belum merubah pikiran mereka. Setelah berubah, maka pikiran baru sebagai hasil dari perubahan itu juga dipandang sebagai suara Tuhan.

6.3. Partisan

Partisan adalah tipe wakil yang cenderung bertindak sesuai dengan kehendak atau instruksi atau program partai.⁷³ Wakil menjadikan partai, program kampanye, dan rencana aksi legislatif yang diberikan oleh partainya sebagai standar perilakunya di parlemen.⁷⁴ Meskipun ada teoritisi yang merasa berat membenarkan disiplin partai karena bertentangan dengan kepentingan konstituen dan kepentingan pribadinya sebagai wakil,⁷⁵ namun tidak dipungkiri bahwa peran dan posisi partai dalam proses politik telah menjadi begitu esensial pada masa demokrasi modern. Satu-satunya argumentasi yang membenarkan kewajiban wakil untuk menaati disiplin partai adalah bahwa rakyat memilih wakil mereka atas perhitungan rasional terhadap program-program partai yang saling bersaing.⁷⁶

⁷³ Bintan R. Saragih, *Loc Cit.*

⁷⁴ Ichlasul Amal, *Perwakilan Politik dan Wakil Rakyat*, Op. Cit., halaman 46-47.

⁷⁵ *Ibid.*, halaman 46.

⁷⁶ *Ibid.*, halaman 47.

6.4. Politico

Wakil bertipe *politico* memiliki karakteristik yang meliputi seluruh karakteristik yang ada pada wakil bertipe wali, utusan dan partisan. Menurut Ichlasul Amal, dalam prakteknya seorang wakil bertipe *politico* berusaha menyeimbangkan pertimbangan-pertimbangan dari pemilih, partai dan penilaian pribadi serta mengambil keputusan atau mengambil suara berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut. Lebih lanjut beliau menjelaskan, terkadang wakil bertipe *politico* menentukan sikap berdasarkan keyakinannya tentang apa yang terbaik; terkadang ia mengambil keputusan tertentu karena ingin terpilih kembali dalam pemilu berikutnya; dan di lain waktu ia bertindak karena mengakui kekuasaan kepemimpinan partai dan tanggungjawabnya kepada partai yang berperan besar menominasikannya sebagai calon wakil rakyat dalam pemilu yang memberinya kursi parlemen.⁷⁷

7. Fungsi Lembaga Perwakilan

Secara umum, fungsi lembaga perwakilan pada lingkup nasional dan lokal memiliki kemiripan terkait dengan perwujudan mekanisme pengawasan dan perimbangan kekuasaan (*checks and balances*) diantara lembaga-lembaga negara. Miriam Budiardjo menyebut ada dua fungsi pokok badan legislatif, yaitu fungsi legislatif (membuat undang-undang) dan fungsi kontrol, dengan hak-hak seperti; pertanyaan parlementer, angket, interpelasi dan mosi.⁷⁸ Rod Hague, Martin Harrop dan Shawn Breslin mengatakan ada tiga fungsi utama majelis perwakilan dalam era modern, yaitu perwakilan, pertimbangan dan membuat undang-

⁷⁷ Ibid., halaman 49.

⁷⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Op. Cit., halaman 182-183.

undang.⁷⁹ Sedangkan fungsi lembaga perwakilan lainnya yang dalam hal ini terdapat dalam sistem parlementer adalah membentuk pemerintahan, menentukan anggaran belanja negara, mengontrol lembaga eksekutif dengan hak-hak seperti, bertanya dan interpelasi, tanya-jawab darurat, penyelidikan dan menyediakan saluran bagi rekrutmen elit dan sosialisasi.⁸⁰ David M. Olson mengatakan ada empat fungsi lembaga perwakilan, yaitu membuat kebijakan, membuat undang-undang, memilih pejabat politik dan mewakili kehendak umum.⁸¹ R.K. Gooch menyebut ada tiga fungsi parlemen, yaitu membuat undang-undang, mengatur keuangan publik dan mengontrol lembaga eksekutif.⁸² Lebih lanjut Gooch mengatakan bahwa ada tiga fungsi lembaga perwakilan pada lingkup pemerintahan lokal, yaitu membuat peraturan, mengabsahkan penggunaan keuangan publik dan mengontrol eksekutif.⁸³ Sedangkan Cornelis Lay mengatakan ada tiga fungsi lembaga perwakilan pada lingkup lokal, yaitu membuat peraturan daerah dan mengatur pengeluaran belanja daerah, mengawasi dan meminta pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan dan memilih pejabat politik.⁸⁴

Berdasarkan gambaran tersebut diatas maka dapat disimpulkan bahwa lembaga perwakilan baik pada lingkup nasional dan lokal maupun pada lingkup sistem parlementer dan presidensiil memiliki kemiripan fungsi terkait dengan

⁷⁹ Rod Hague, Martin Harrop dan Shawn Breslin, *Comparative Government and Politics: An Introduction*, (London: Macmillan Press, Edisi keempat: 1998), halaman 190.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ David M. Olson, Op. Cit., halaman 6-7.

⁸² R.K. Gooch, *The Government of England*, (New York: D. Van Norstrand Company, Inc, Cetakan ulang: Januari 1947), halaman 172.

⁸³ Ibid., halaman 272.

⁸⁴ Cornelis Lay, Loc. Cit.

perwujudan mekanisme pengawasan dan perimbangan kekuasaan diantara lembaga-lembaga negara. Umumnya lembaga perwakilan memiliki fungsi antara lain; (1) fungsi legislasi (membuat undang-undang), (2) fungsi kontrol melalui penggunaan beberapa hak, seperti hak meminta keterangan (interpelasi) dan hak mengadakan penyelidikan (angket) dan (3) memilih dan memberhentikan pejabat politik.

7.1. Fungsi Legislasi

Menurut Miriam Budiardjo, tugas utama dari badan legislatif atau lembaga perwakilan adalah membuat undang-undang⁸⁵ Ia meliputi penyusunan kebijakan dan pengaturan anggaran pengeluaran belanja negara. Cukup sederhana argumentasinya apabila mau dipahami mengapa lembaga perwakilan berfungsi membuat undang-undang. Yaitu karena undang-undang adalah suatu mekanisme absah dari penguasa (baca: eksekutif) untuk mengejawantahkan kehendak rakyat. Karena itulah maka kemudian kekuasaan membuat peraturan berada ditangan lembaga perwakilan dan/atau harus mendapat persetujuan dari lembaga perwakilan. Untuk tujuan tersebut lembaga perwakilan diberi hak inisiatif, yaitu hak untuk mengajukan rancangan undang-undang. Akan tetapi dewasa ini telah menjadi gejala umum bahwa titik berat di bidang legislatif telah banyak bergeser ke tangan lembaga eksekutif. Mayoritas dari perundang-undangan dirumuskan dan dipersiapkan oleh lembaga eksekutif, sedangkan lembaga perwakilan tinggal membahas dan mengamendemuanya.⁸⁶ Namun meskipun begitu, kewenangan

⁸⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Op. Cit. halaman 182

menentukan anggaran belanja negara umumnya tetap berada dalam kekuasaan lembaga perwakilan.

7.2. Fungsi Kontrol

Fungsi kontrol adalah fungsi yang dilakukan untuk mengawasi aktivitas lembaga eksekutif agar supaya sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkan. Untuk melaksanakan kontrol terhadap lembaga eksekutif sejumlah hak diberikan kepada lembaga perwakilan guna memperkuat bobot pengawasan, antara lain:

1) Interpelasi

Interpelasi adalah suatu mekanisme yang dilakukan untuk meminta keterangan kepada lembaga eksekutif mengenai kebijaksanaannya di sesuatu bidang.⁸⁷

Dalam prakteknya, lembaga eksekutif diharuskan memberikan keterangan lisan maupun tulisan dalam suatu pertemuan tatap muka antara anggota kabinet eksekutif—dan bahkan kepala pemerintahan—dan anggota lembaga perwakilan.⁸⁸ Miriam Budiardjo mengutarakan bahwa secara umum interpelasi diakhiri dengan pemungutan suara untuk mengetahui kepuasan anggota lembaga perwakilan terhadap keterangan yang diberikan lembaga eksekutif.⁸⁹

2) Angket

Hak angket adalah hak anggota lembaga perwakilan untuk mengadakan penyelidikan sendiri.⁹⁰ Ada sejumlah pendapat yang mengatakan bahwa

⁸⁷ Ibid., halaman 185.

⁸⁸ Rad Haryo, Martin Herman dan Shawn Baslin, *Op. Cit.* halaman 104

komite penyelidikan (angket) adalah alat utama untuk suatu pengawasan yang terperinci.⁹¹ Besarnya otoritas unit penyelidik untuk menyelidiki sampai ke unit terkecil dalam struktur lembaga eksekutif memungkinkan lembaga perwakilan untuk mengetahui apa yang telah terjadi dalam lembaga eksekutif.⁹²

7.3. Memilih dan Memberhentikan Pejabat Politik

David M. Olson mengatakan bahwa lembaga perwakilan berhubungan dengan kepala lembaga eksekutif dan birokrasi melalui berbagai cara. Dalam sistem parlementer, Parlemen berwenang memilih Perdana Menteri dan sebaliknya, berwenang pula untuk memberhentikannya.⁹³ Begitu pula di Indonesia, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan DPRD memiliki otoritas serupa dengan lembaga perwakilan dalam sistem parlementer meskipun pemerintahan di Indonesia bersistem presidensial. Logika ini dibangun atas dasar pemikiran bahwa lembaga perwakilan adalah merupakan mikrokosmos (kehidupan kecil) rakyat dalam suatu negara. Dengan perwujudan yang mencerminkan rakyat secara keseluruhan itu, maka pemilihan dan pemberhentian pejabat politik oleh lembaga perwakilan tentu mewakili pula suara rakyat.

8. Faktor-faktor Yang Memengaruhi Pelaksanaan Fungsi Lembaga Perwakilan

Serupa dengan organisasi-organisasi lainnya, lembaga perwakilan memiliki pula fungsi terkait dengan pencapaian tujuan-tujuannya. Fungsi lembaga perwakilan, sebagaimana telah dijelaskan, antara lain meliputi fungsi legislasi,

⁹¹ Lihat Rod Hague, Martin Harrop dan Shawn Breslin, *Op. Cit.*, halaman 196.

⁹² Lihat *Ibid.*

⁹³ David M. Olson, *Op. Cit.* halaman 7

kontrol, memilih dan memberhentikan pejabat politik dan lain-lain. Bidang pekerjaan ini dilakukan sebagai upaya untuk mencapai suatu transparansi dalam sistem dimana lembaga perwakilan menjadi salah satu unitnya. Namun demikian, pelaksanaan fungsi lembaga perwakilan tidaklah sama dengan organisasi pada umumnya. Banyak faktor yang memengaruhi pelaksanaannya. Hal ini tidak lain disebabkan karena lembaga perwakilan adalah unit organisasi dalam suatu sistem politik.

Riswandha Imawan dalam tulisannya tentang faktor-faktor yang memengaruhi pelaksanaan fungsi DPR masa rezim Orde Baru menyatakan bahwa ada dua hambatan yang mempengaruhinya. *Pertama*, faktor internal, meliputi: peraturan tata tertib lembaga perwakilan, sarana dan prasarana, dan kualitas anggota lembaga perwakilan. Dan, *kedua*, faktor eksternal, meliputi: iklim politik yang berlaku, mekanisme sistem pemilu, hak "*recall*" dari partai, dan kejumbuan kedudukan eksekutif dan DPR.⁹⁴ Dalam keterangan lainnya, Titin Purwaningsih mengatakan bahwa faktor-faktor yang memengaruhi pelaksanaan fungsi lembaga perwakilan dilihat dari aspek internal meliputi: prinsip lembaga perwakilan yang mengatur mekanisme kerjanya, tradisi dan sejarah, anggaran dan fasilitas, informasi yang dimiliki anggota lembaga perwakilan, dan dukungan sekretariat lembaga perwakilan. Sedangkan faktor-faktor yang berasal dari aspek eksternal

⁹⁴ Riswandha Imawan, "*Faktor-faktor Yang Menghambat Usaha Optimalisasi Peran Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*," dalam Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong (ed.), *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers dan Asosiasi Ilmu Politik Indonesia, April 1993), halaman 79-82.

meliputi: sistem politik yang berlaku, rekrutmen anggota lembaga perwakilan, dan dukungan media massa dan masyarakat.⁹⁵

Dari dua keterangan diatas dapat disimpulkan bahwa selain faktor internal, faktor eksternal juga turut memengaruhi pelaksanaan fungsi lembaga perwakilan. Faktor eksternal dalam hal ini dapat menciptakan suatu kondisi yang bersifat ambigu dalam lembaga perwakilan karena pelaksanaan fungsi terkait erat dengan unit organisasi lain dan unsur-unsur lain yang berasal dari luar, seperti rekrutmen politik yang menghasilkan berbagai macam kepentingan dari kekuatan-kekuatan sosial-politik, budaya politik masyarakat dan lain-lain. Namun meskipun begitu, faktor internal juga tidak kalah penting dalam memengaruhi pelaksanaan fungsi lembaga perwakilan.

8.1. Faktor Internal

1) Mekanisme Kerja dalam Lembaga Perwakilan

Sebuah organisasi tentu membutuhkan pembagian kerja, penataan cara melaksanakan suatu tugas, koordinasi antar unit kerja dan lain-lain, untuk mendapatkan hasil efektif dari tugas-tugas yang dilakukannya. Begitu pula dengan lembaga perwakilan, pengaturan mekanisme kerja diantara pimpinan, komisi-komisi, fraksi-fraksi, dan sekretariat sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan fungsi-fungsi yang dimilikinya.

2) Tradisi dan Sejarah

Suatu lembaga perwakilan dapat saja terpengaruh oleh faktor tradisi dan sejarah dalam konteks pelaksanaan fungsi-fungsinya. Kondisi demikian

⁹⁵ Titin Purwaningsih, *Faktor-faktor yang Memengaruhi Fungsi DPR R.I. dan DPRD*, Catatan Kajian "Demokrasi Legislatif" (Masyarakat Legislatif dan Demokrasi), FISIPOL UI (M. 2002)

misalnya terjadi dalam melaksanakan fungsi legislatif pada masa modern yang cenderung didominasi oleh lembaga eksekutif karena tuntutan harus berperan lebih aktif dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat.⁹⁶ Dalam konteks ini, lembaga perwakilan (parlemen) hanya melulu berfungsi sebagai lembaga yang meratifikasi keputusan yang dibuat bersama-sama lembaga eksekutif tanpa ada inisiatif untuk lebih produktif mengusulkan suatu undang-undang.

3) Sarana dan Prasarana

Sarana dan prasarana tentu berperan besar dalam menunjang pelaksanaan tugas suatu organisasi. Dalam konteks lembaga perwakilan, dilakukannya suatu persidangan, dengar pendapat, penyerapan aspirasi masyarakat di daerah, penyelidikan oleh komite atau panitia yang ditunjuk, sosialisasi suatu keputusan atau undang-undang dan lain-lain, paling tidak membutuhkan dana yang tidak sedikit untuk keperluan peralatan kantor, data dan/atau informasi, staf ahli, transportasi, dan lain-lain.

4) Kualitas Anggota Lembaga Perwakilan

Kualitas anggota lembaga perwakilan juga merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi lembaga perwakilan. Umumnya, tingkat pendidikan dan tingkat moralitas (mentalitas) merupakan patokan untuk mengukur kualitas seorang anggota lembaga perwakilan.⁹⁷ Sebagai contoh, dalam lembaga perwakilan di negara-negara Eropa, umumnya anggota berpendidikan sekolah tinggi dengan latarbelakang pekerjaan sebelumnya

⁹⁶ Ichlasul Amal dan Samsurizal Panggabean, "Reformasi Sistem Multipartai dan Peningkatan Peran DPR dalam Proses Legislatif," dalam Ichlasul Amal (ed.), *Teori-teori Muktaahir Partai Politik*, Op. Cit., halaman 154-155. Lihat pula Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Op. Cit., halaman 183.

⁹⁷ Lihat Biswande Imawan, Op. Cit., halaman 80-81.

3) Dukungan Media Massa

Dilihat dari fungsi utamanya sebagai pewarta berita kepada publik, media massa juga merupakan faktor yang memengaruhi pelaksanaan fungsi lembaga perwakilan. Media massa dalam hal ini merupakan instrumen netral yang dapat berfungsi sebagai pewarta tindak-tanduk Pemerintah dalam melaksanakan kebijaksanaan negara, aspirasi rakyat dan lain-lain.

4) Dukungan Masyarakat

Model pemerintahan perwakilan pada hakikatnya menuntut partisipasi masyarakat secara aktif dalam urusan kenegaraan. Melalui lembaga perwakilan, masyarakat berkesempatan untuk turut aktif dalam proses pemerintahan dengan menyampaikan aspirasinya kepada wakil-wakilnya dalam lembaga perwakilan. Proses tersebut adalah mata rantai dari perumusan suatu kebijakan untuk kemudian kembali lagi kepada masyarakat sebagai penerima suatu kebijakan. Dengan begitu maka dapat dikatakan bahwa tanpa partisipasi masyarakat dalam proses kenegaraan, akan memengaruhi pula pelaksanaan fungsi lembaga perwakilan.

9. Sistem Perwakilan Politik Pada Lingkup Lokal

Sistem perwakilan politik pada lingkup lokal di Indonesia apabila ditelusuri cikal bakalnya ternyata sudah berakar sejak masa prakemerdekaan Indonesia, yaitu masa Hindia Belanda. Perubahan sosial politik di Belanda sebagai dampak dari revolusi liberal di negara-negara di Eropa akhirnya membuat Ratu Belanda terpaksa harus mengubah kebijakannya terhadap daerah

jajahannya.⁹⁹ Di Hindia Belanda perubahan ini kemudian dikenal dengan Politik Etis (*Ethische Politiek*), yaitu kebijakan kolonial yang tidak semata-mata hanya mengeduk kekayaan bumi daerah jajahan saja, melainkan juga berusaha meninggikan taraf kecerdasan dan kehidupan masyarakatnya.¹⁰⁰

Sejumlah aspek dari Politik Etis tersebut meliputi pula pembaruan pada sistem administrasi kolonial, yaitu dengan dilegalisasikannya pembentukan daerah atau bagian dari daerah yang mempunyai keuangan sendiri dan diurus oleh sebuah dewan (*raad*) yang terdiri dari para pejabat pemerintah setempat melalui penambahan sejumlah pasal tentang desentralisasi (*Wet houdende Decentralisatie van het Bestuur in Nederlandsch-indië [S 1903/329]*) ke dalam peraturan dasar ketatanegaraan Hindia Belanda.¹⁰¹ Meskipun keberadaannya tidak berfungsi sepenuhnya sebagai lembaga perwakilan, namun tidak dipungkiri bahwa dewan tersebut merupakan cikal bakal lembaga perwakilan pada lingkup lokal di Indonesia.

Perkembangan lembaga perwakilan pada lingkup daerah ternyata tidak berhenti pada masa pasca kemerdekaan Indonesia. The Liang Gie mengutarakan bahwa para konseptor konstitusi pada masa kemerdekaan, seperti Soepomo, Soebardjo, Maramis, Yamin dan lain-lain, sudah sejak awal memang menghendaki keberadaan sebuah lembaga perwakilan pada setiap daerah otonom

⁹⁹ Lihat Mashuri Maschab, *Pemerintahan Desa di Indonesia*, Diklat Mata Kuliah Sistem Pemerintahan Desa, Jurusan Ilmu Pemerintahan, FISIPOL UMY, (Pusat Antar Universitas Studi Sosial Universitas Gadjah Mada, 1992), halaman 52-58.

¹⁰⁰ Lihat The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia - Jilid I*, (Yogyakarta: Liberty, Edisi Kedua: 1993), halaman 15.

¹⁰¹ *Ibid.*, halaman 16-17.

di Indonesia.¹⁰² Realisasi tersebut kemudian dimanifestasikan secara yuridis formal dalam ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 dan secara kelembagaan melalui keputusan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 19 dan 23 Agustus 1945 dan Maklumat Wakil Presiden nomor X tanggal 16 Oktober 1945.¹⁰³

9.1. Fungsi dan Hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Secara kelembagaan, lembaga negara yang berfungsi melaksanakan mekanisme demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan pada lingkup lokal di Indonesia adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Berdasarkan pembagian daerah-daerah di Indonesia, DPRD terdapat di setiap Daerah Provinsi, Daerah Kota dan Daerah Kabupaten. Ragam fungsi dan hak yang dimiliki DPRD umumnya berbeda-beda pada setiap rezim penguasa.

Dalam konteks masa rezim Orde Baru, yang kebijaksanaan administrasi pemerintahan daerahnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, ketentuan tentang fungsi DPRD meliputi:¹⁰⁴ (1) memberikan persetujuan kepada Kepala Daerah dalam hal membuat Peraturan Daerah untuk kepentingan Daerah dalam batas-batas wewenang yang diserahkan kepada Daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Kepala Daerah (Pasal 38 jo Pasal 30 sub c); (2) bersama-sama Kepala Daerah menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Pasal 38 jo Pasal 30 sub c); dan, (3)

¹⁰² Baca Ibid., halaman 25-35.

¹⁰³ Lihat Ibid., halaman 41-47.

¹⁰⁴ Soehino, S.H., *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, (Yogyakarta: Liberty, Cetakan Keenam: Juli 2002), halaman 137.

mengawasi jalannya Pemerintah Daerah, Tugas ini sebagai konsekuensi dari tugas (1) dan (2) tersebut diatas, dan adanya kewajiban Kepala Daerah dalam menjalankan hak, wewenang dan kewajiban Pemerintah Daerah, untuk memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD sekurang-kurangnya setahun sekali, atau jika dipandang perlu olehnya, atau apabila diminta oleh DPRD (Pasal 22 Ayat 3).

Sedangkan untuk hak-hak DPRD, meliputi keseluruhan Pasal 29 Ayat 1, yaitu: (1) hak anggaran; (2) hak mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota; (3) hak meminta keterangan kepada Kepala Daerah tentang sesuatu kebijaksanaan Kepala Daerah (interpelasi); (4) hak mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah; (5) hak mengajukan pernyataan pendapat; (6) hak prakarsa (inisiatif); (7) hak penyelidikan (angket); (8) hak protokoler; dan, (9) hak keuangan.

Pada pasca rezim Orde Baru kebijaksanaan administrasi pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan tentang tugas DPRD meliputi keseluruhan Pasal 18, yaitu: (1) memilih kepala daerah; (2) memilih anggota MPR dari Utusan Daerah (hanya berlaku untuk DPRD Provinsi); (3) mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah; (4) membentuk Peraturan Daerah bersama Kepala Daerah; menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) bersama Kepala Daerah; (5) melaksanakan pengawasan terhadap: pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, pelaksanaan Keputusan Kepala Daerah, pelaksanaan APBD, kebijakan Pemerintah Daerah, dan

pelaksanaan kerja sama internasional di daerah; (6) memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah; dan, (7) menampung dan menindak lanjuti aspirasi daerah dan masyarakat.

Lain dengan itu, hak-hak DPRD pada masa pasca rezim Orde Baru terbagi dalam dua, yaitu hak DPRD secara kelembagaan dan keanggotaan. Hak DPRD secara kelembagaan meliputi keseluruhan Pasal 19 Ayat 1 dan Pasal 20 Ayat 1, yaitu: (1) hak meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah; (2) hak meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah (interpelasi); (3) hak mengadakan penyelidikan (angket); (3) hak mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah; (4) hak mengajukan pernyataan pendapat; (5) hak mengajukan Rancangan Peraturan Daerah (inisiatif); (6) hak menentukan anggaran belanja DPRD; (7) hak menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD; dan, (8) hak meminta keterangan kepada Pejabat Negara, Pejabat Pemerintahan dan Warga Masyarakat mengenai hal-hal yang perlu ditangani demi kepentingan Negara, Bangsa, Pemerintahan dan Pembangunan (interpelasi). Sedangkan hak DPRD secara keanggotaan, meliputi keseluruhan Pasal 21 Ayat 1, yaitu: (1) hak mengajukan pertanyaan; (2) hak protokoler; dan, (3) hak keuangan/administrasi.

Untuk menunjang pelaksanaan fungsi dan hak tersebut maka susunan dan cara kerja DPRD juga berbeda dengan lembaga-lembaga negara pada umumnya. Hal ini dimaksudkan agar keterbukaan dan produktivitas dan kualitas kerja anggota maupun kelompok dapat terjamin. DPRD secara struktural terdiri atas dua pengelompokan utama, yaitu komisi dan fraksi. Komisi merupakan

pengelompokkan anggota berdasarkan bidang tugas yang telah disepakati bersama oleh para anggota DPRD. Sedangkan fraksi adalah pengelompokkan anggota berdasarkan peta kekuatan politik dalam DPRD. Serupa dengan DPRD, komisi dan fraksi juga memiliki pimpinan guna menjamin persidangan berjalan lancar mulai dari perencanaan sampai kepada pencatatan hasil-hasilnya. Untuk menjamin kelancaran tugas semua anggota dan kelompok maka kepada pimpinan diperbantukan petugas administrasi yang lazimnya disebut sebagai sekretariat DPRD. Bidang tugas sekretariat DPRD adalah mencakup penyediaan fasilitas kerja bagi seluruh anggota dan pimpinan serta kelompok-kelompok.

Proses politik di dalam DPRD yang merupakan interaksi diantara keseluruhan struktur tersebut diatas dalam menghadapi masalah serta mencari penyelesaian dalam bentuk keputusan lembaga sesuai dengan fungsi-fungsinya, berjalan menurut aturan yang disusun oleh DPRD itu sendiri dalam bentuk tata tertib. Struktur itu sendiri digambarkan secara terperinci dalam tata tertib. Lain daripada itu, tata tertib juga memuat hak dan kewajiban setiap unsur lembaga beserta strukturnya. Begitu pula dengan prosedur bagi setiap anggota, setiap kelompok, setiap pimpinan dan struktur dalam memproses tugas-tugasnya, secara tertulis dijabarkan dalam tata tertib.

10. Pelaksanaan Hak-hak DPRD

DPRD erat kaitannya dengan perwakilan politik. Bahkan dapat dikatakan bahwa kelembagaan DPRD adalah memang ditujukan sebagai wadah bagi berlangsungnya perwakilan politik. Untuk mempermudah pelaksanaan proses tersebut dicamatkanlah dalam DPRD suarat suarat dan kedudukan istimewa

sebagai wakil, fungsi-fungsi dan hak-hak demi terciptanya perwakilan yang baik terhadap terwakil. Secara teoritis, begitu seseorang terpilih menjadi wakil melalui suatu pemilu maka orang tersebut memiliki otoritas penuh untuk mewakili pemilih yang telah memilihnya itu. Namun secara praktis apakah sudah suatu jaminan terpilihnya wakil dalam pemilu akan membuat pemilih terwakili oleh wakil yang duduk dalam DPRD.

Perwakilan politik yang dapat diartikan sebagai tindakan wakil dalam rangka bereaksi terhadap kepentingan terwakil menurut Arbi Sanit menyisakan berbagai masalah keterangan yang menuntut penjelasan lebih lanjut dalam konteks pola hubungan dan reaksi.¹⁰⁵ Hal ini disebabkan karena perwakilan politik adalah suatu proses yang saling berkaitan baik dengan keyakinan seseorang maupun antar lembaga. Oleh sebab itu maka perwakilan politik memiliki berbagai macam tipe menurut kaitan-kaitan yang diyakini oleh wakil, seperti wali, utusan, partisan, politico dan lain-lain. Dengan demikian maka dapat disimpulkan bahwa terpilihnya seseorang sebagai wakil belum tentu akan mewakili terwakil dalam DPRD karena faktor-faktor tersebut.

Satu upaya yang paling mudah untuk memastikan apakah wakil mewakili terwakil adalah dengan mengukur kinerja DPRD yang notabene merupakan tempat wakil melancarkan segala bentuk perwakilan terhadap kepentingan pemilih dan/atau masyarakat. DPRD dapat menunjukkan dirinya selaku wakil rakyat dengan cara memasukkan aspirasi rakyat yang diwakilinya kedalam tindakan-tindakannya. Sebagai contoh apabila DPRD dapat memasukkan aspirasi

pemilih dan/atau masyarakat tersebut ke dalam pelaksanaan fungsi-fungsinya maka DPRD dalam sudut pandang tertentu dapat dikatakan sebagai lembaga yang konsisten mewakili kepentingan pemilih dan/atau masyarakat.

11. Perkembangan Pelaksanaan Hak-hak DPRD

Istilah perkembangan sebenarnya berasal dari kata "*development*" yang dalam Bahasa Indonesia dapat diartikan menjadi dua, yaitu perkembangan itu sendiri dan kata pembangunan. Kedua kata tersebut pada umumnya diartikan sebagai perubahan dari suatu keadaan tertentu menuju keadaan keadaan yang lebih baik. Akan tetapi jika dalam kata perkembangan tidak diketahui akhir dari proses perubahan itu, sedangkan dalam kata pembangunan tujuan dari proses perubahan tersebut secara umum dapat disebut sebagai keadaan positif yang diharapkan dari proses perubahan itu.¹⁰⁶

Kata perkembangan tidaklah melulu bermakna "menjadi besar" atau "menjadi bertambah sempurna." Walaupun dianggap tidak lazim dan tidak bisa dipakai, secara leksikografi ada istilah *contradictio in terminus*, dalam hal ini yaitu kata perkembangan yang merosot. Dengan batasan yang demikian maka dalam kata perkembangan tidak saja hal-hal yang menjadi besar atau sempurna saja yang akan dipaparkan dan dicatat, melainkan keadaan sebaliknya. Dengan demikian kata perkembangan memberikan penilaian dan evaluasi atas kualitas dan kuantitas yang dikandung sesuatu hal.

Berdasarkan hal tersebut diatas maka kata perkembangan menunjukkan pada situasi perubahan yang dapat bergerak ke dua arah kemungkinan, yakni ke

¹⁰⁶ Harold Crouch, *Masyarakat Politik dan Perubahan*, Bagian I, (Jakarta: Pusat Studi Politik Indonesia, 1978), halaman 4-6.

arah yang lebih baik atau sebaliknya. Apabila pelaksanaan hak-hak DPRD dapat diartikan sebagai aktivitas yang dilakukan oleh berbagai unsur DPRD seperti anggota, pimpinan, fraksi, komisi dan badan kelengkapan secara sendiri-sendiri atau secara bersama-sama yang dilakukan dalam rangka menjalankan tugasnya sebagai wakil rakyat, maka perkembangan pelaksanaan hak-hak DPRD dalam suatu kurun waktu tertentu dapat bergerak kearah yang lebih baik atau tidak lebih baik.

D. Definisi Konseptual

1. Perkembangan

Perkembangan dapat dipahami sebagai perubahan dari suatu keadaan menuju kepada dua arah kemungkinan, yaitu ke arah yang lebih baik atau sebaliknya.

2. Pelaksanaan Hak-hak DPRD Kota Yogyakarta

Pelaksanaan hak-hak DPRD Kota Yogyakarta dapat dipahami sebagai suatu upaya wakil rakyat dalam melakukan tindakan perwakilan kepada terwakil/masyarakat.

3. DPRD Kota Yogyakarta

DPRD Kota Yogyakarta adalah lembaga legislatif daerah yang bersama Pemerintah Kota Yogyakarta menjalankan pemerintahan di Kota Yogyakarta.

4. DPRD Kota Yogyakarta Periode 1992-1997

DPRD Kota Yogyakarta periode 1992-1997 adalah DPRD yang keanggotaannya didasarkan atas hasil Pemilu 1992 dan mekanisme pengangkatan

dan/atau penunjukan oleh pejabat yang berwenang, yang bertugas untuk jangka waktu periode 1992-1997.

5. DPRD Kota Yogyakarta Periode 1997-1999

DPRD Kota Yogyakarta periode 1997-1999 adalah DPRD yang keanggotaannya didasarkan atas hasil Pemilu 1997 dan mekanisme pengangkatan dan/atau penunjukan oleh pejabat yang berwenang, yang bertugas untuk seharusnya dalam jangka waktu 1997-2002, namun karena terjadi percepatan pemilu pada tahun 1999, masa tugasnya kemudian dipercepat sampai jangka waktu periode 1997-1999.

6. DPRD Kota Yogyakarta Periode 1999-2004

DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004 adalah DPRD yang keanggotaannya didasarkan atas hasil Pemilu 1999 dan mekanisme pengangkatan dan/atau penunjukan oleh pejabat yang berwenang, yang bertugas untuk jangka waktu periode 1999-2004.

E. Definisi Operasional

1. Perkembangan pelaksanaan hak-hak DPRD Kota Yogyakarta periode 1992-1997, 1997-1999 dan 1999-2004 dapat dilihat dari:

1.1.1. Pelaksanaan hak-hak DPRD Kota Yogyakarta periode 1992-1997 dan periode 1997-1999, yaitu:

1) hak anggaran;

2) hak mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota;

3) meminta keterangan kepada Kepala Daerah tentang sesuatu hal;

- 4) hak mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah;
- 5) hak mengajukan pernyataan pendapat;
- 6) hak prakarsa;
- 7) hak penyelidikan;
- 8) hak protokoler; dan,
- 9) hak keuangan.

1.2.1. Pelaksanaan hak-hak DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004, yaitu:

- 1) hak meminta pertanggungjawaban walikota;
- 2) hak meminta keterangan kepada pemerintah daerah;
- 3) hak meminta keterangan kepada pejabat negara, pejabat pemerintahan, dan warga masyarakat;
- 4) hak mengadakan penyelidikan;
- 5) hak mengadakan perubahan atas rancangan peraturan daerah;
- 6) hak mengajukan pernyataan pendapat;
- 7) hak mengajukan rancangan peraturan daerah;
- 8) hak menentukan anggaran belanja DPRD; dan
- 9) hak menetapkan peraturan tata tertib DPRD.

1.2.2. Pelaksanaan hak-hak anggota DPRD, yaitu:

2. Faktor-faktor yang memengaruhi pelaksanaan hak-hak DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004 dapat dilihat dari:

2.1. Aspek internal, yaitu:

- 1) mekanisme kerjanya;
- 2) sarana dan prasarananya;
- 3) kualitas anggotanya; dan
- 4) dukungan Sekretariat DPRD.

2.2. Aspek eksternal, yaitu:

- 1) sistem politik yang berlaku;
- 2) rekrutmen anggotanya;
- 3) dukungan media massa; dan
- 4) dukungan masyarakat.

3. Indikator perkembangan pelaksanaan hak-hak DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004 dalam hal ini dapat dilihat dari:

3.1. Pelaksanaan hak-hak DPRD Kota Yogyakarta dan Anggota DPRD Kota Yogyakarta periode 1992-1997 dan 1997-1999.

F. Metode Penelitian

Untuk menjelaskan secara mendalam perkembangan pelaksanaan hak-hak DPRD Kota Yogyakarta periode 1992-1997, 1997-1999 dan 1999-2004, dan faktor-faktor yang memengaruhi pelaksanaan hak-hak DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004, akan digunakan metode historis dan deskriptif. Metode historis adalah suatu prosedur pemecahan masalah penelitian dengan menggunakan data masa lalu untuk memahami kejadian atau keadaan masa lalu.

yang tidak berhubungan dengan masa sekarang maupun kejadian atau keadaan masa sekarang yang sebab-sebabnya terdapat pada masa lalu.¹⁰⁷ Metode deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu obyek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang yang bertujuan untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antarfenomena yang diselidiki.¹⁰⁸ Dengan kata lain, metode deskriptif dan historis dalam kajian ini digunakan untuk melacak dan menjelaskan secara sistematis kejadian di masa lalu berkaitan dengan perkembangan pelaksanaan hak-hak DPRD Kota Yogyakarta periode 1992-1997, 1997-1999 dan 1999-2004, dan faktor-faktor yang memengaruhi pelaksanaan hak-hak DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004.

1. Obyek Penelitian

Obyek penelitian dalam kajian ini adalah DPRD Kota Yogyakarta periode 1992-1997, 1997-1999 dan 1999-2004.

2. Unit Analisis

Unit analisis (populasi) penelitian ini adalah DPRD Kota Yogyakarta, yakni meliputi:

- 1) Pimpinan;
- 2) Sekretariat;
- 3) Hasil rapat/sidang;
- 4) Peraturan tentang pemilu;

¹⁰⁷ Prof. Dr. H. Hadari Nawawi dan Dra. H. Martini Hadari, *Instrumen Penelitian Bidang Sosial*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, Cetakan Kedua: 1995), halaman 66.

¹⁰⁸ Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988), halaman 63.

- 5) Peraturan tentang kepartaian;
- 6) Peraturan tentang susunan dan kedudukan lembaga perwakilan; dan
- 7) Keadaan sosial, politik dan ekonomi di Indonesia.

3. Jenis Data

Untuk mengkaji perkembangan pelaksanaan hak-hak DPRD Kota Yogyakarta dan mengetahui lebih jauh faktor-faktor apa yang memengaruhi perkembangan tersebut, akan dimanfaatkan data sekunder maupun primer. Dalam konteks telaah tentang perkembangan pelaksanaan hak-hak DPRD Kota Yogyakarta periode 1992-1997, 1997-1999 dan 1999-2004, data primer yang dibutuhkan adalah keputusan-keputusan DPRD dan Pimpinan DPRD; keterangan tentang rapat-rapat Paripurna, Komisi, Panitia dan rapat-rapat lainnya yang dirisalahkan. Sedangkan untuk data sekunder, data yang dibutuhkan adalah keterangan yang diperoleh dari media massa dan berbagai peraturan yang berhubungan dengan kajian ini.

Dalam konteks telaah tentang faktor-faktor yang memengaruhi pelaksanaan hak-hak DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004, data primer yang dibutuhkan adalah keterangan lisan dan tulisan dari sumber-sumber dalam DPRD Kota Yogyakarta. Sedangkan untuk data sekunder, data yang dibutuhkan adalah keterangan yang diperoleh dari media massa, peraturan-peraturan daerah dan undang-undang dan buku-buku yang terkait dengan telaah ini.

4. Teknik Pengumpulan Data

Ada dua macam teknik pengumpulan data dalam kajian ini, yaitu dokumentasi (studi kepustakaan) dan wawancara. Data primer dan sekunder

dalam telaah tentang perkembangan pelaksanaan hak-hak DPRD Kota Yogyakarta periode 1992-1997, 1997-1999 dan 1999-2004 bersama-sama akan dieksplorasi dengan menggunakan teknik dokumentasi dan wawancara.

Sedangkan dalam konteks telaah tentang faktor-faktor yang memengaruhi pelaksanaan hak-hak DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004, data primer akan dieksplorasi dengan menggunakan dua teknik sekaligus, yaitu dokumentasi dan wawancara. Wawancara dalam telaah ini akan ditujukan kepada tiga pejabat dalam lingkungan DPRD Kota Yogyakarta, yaitu Ketua dan Anggota DPRD periode 1999-2004 dan Sekretaris DPRD periode 1999-2004. Dan terakhir, data sekunder dalam telaah ini akan dieksplorasi dengan menggunakan teknik dokumentasi.

5. Teknik Analisis Data

Analisa data dalam kajian ini adalah menggunakan teknik kualitatif, yaitu suatu teknik penafsiran data yang dilakukan melalui proses berpikir yang bertolak dari kasus-kasus khusus yang diinterpretasikan, untuk disusun sebagai suatu generalisasi yang berlaku umum (induktif).¹⁰⁹ Baik data primer maupun sekunder bersama-sama akan diinterpretasikan secara kualitatif. Adapun prosedur pelaksanaan analisis data yang akan digunakan nanti adalah sebagai berikut:

- 1) mengumpulkan data yang berkaitan dengan masalah penelitian dengan melakukan wawancara, observasi dan mencermati bahan-bahan dokumentasi yang sesuai;
- 2) menilai dan menyusun data;

¹⁰⁹ Prof. Dr. H. Hadari Nawawi dan Dra. H. Martini Hadari, Op. Cit., halaman 51.

- 3) menafsirkan dan menginterpretasikan/menganalisa data, dan;
- 4) mengambil kesimpulan.