

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. LATAR BELAKANG MASALAH

Di mana pun di dunia dengan tradisi kehidupan demokratis, pemilu adalah sarana pergantian atau kelanjutan suatu pemerintahan, di negara yang menganut sistem pemerinthan presidential, pemilu diartikan untuk memilih presiden, sedangkan di negara yang menganut system pemerintahan parlementer, pemilu dimaksud untuk mengantar wakil – wakil partai tertentu sebanyak mungkin ke parlemen, agar dapat membentuk pemerintahan. Tatanan konstitusi Republik Indonesia UUD 1945 merujuk pada pemerintahan kepresidenan. Artinya kepala pemerintahan sekaligus kepala negara. Fokus pemilu adalah akhirnya untuk memilih seorang presiden dan fokus kedua adalah untuk mengawasi terhadap kerja dari presiden, maka akan di pilih juga lembaga legislatif.<sup>1</sup>

Sepanjang sejarah ketatanegaraan kita, telah lima kali bangsa kita menyelenggarakan pemilihan umum. Pemilu pertama tahun 1955 sekaligus menciptakan harapan bangsa kita telah berhasil menyelenggarakan dengan baik di tengah – tengah kehidupan yang serba sangat sederhana di satu pihak, serta dilaksanakan dengan begitu demokratis, karena organisasi politik berperan besar dalam segenap proses pemilu di pihak lain<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ghouzali Saydam, *Dari Bilik suara ke masa depan Indonesia potret konflik politik pasca pemilu dan nasib reformasi* ( Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1999) hal 9

<sup>2</sup> M.Ruslin Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif* (Yogyakarta : Tiara Wacana Yogya,1991) Hal 3

Pemilihan umum pada hakekatnya merupakan pengakuan dan perwujudan dari pada hak – hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak – hak tersebut oleh rakyat kepada wakil – wakilnya untuk menjalankan pemerintahan. Formulasi lainya menyatakan bahwa pemilu merupakan sarana pelaksana asas kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila dalam Negara republik Indonesia<sup>3</sup>. Tujuannya adalah untuk memilih wakil – wakil rakyat yang akan duduk dalam badan perwakilan rakyat yang membawa hati nurani rakyat.

Esensi Pemilihan Umum adalah sebagai :

Sarana demokrasi membentuk suatu system kekuasaan negara yang pada dasarnya lahir dari bawah kehendak rakyat sehingga terbentuk kekuasaan negara yang benar – benar memancarkan ke bawah sebagai suatu kewibawaan sesuai dengan keinginan rakyat, oleh rakyat, menurut system permusyawaratan perwakilan.<sup>4</sup>

Pemerintahan demokrasi dengan sendirinya adalah pemerintahan yang berdasarkan perwakilan, dengan sendirinya adalah pemerintahan yang berdasarkan pemilihan. Jadi dasar pemilihan yang sehat menentukan adanya perwakilan yang sehat, sebagaimana perwakilan yang sehat menentukan adanya demokrasi yang sehat pula. Tegasnya, Pemilihan, perwakilan dan pemerintahan demokrasi adalah tiga soal yang tidak dapat dipisah – pisahkan, hasil dari yang pertama akan menentukan hasil yang kedua dan yang ketiga.<sup>5</sup>

Dalam perkembangan undang – undang penyelenggaraan pemerintah daerah berawal dari Undang – undang No. 22 tahun 1999 kemudian di anggap ada penyelengaran yang inkontitusional maka di revisi menjadi Undang – Undang No.

---

<sup>3</sup> C.S.T. Kansil, *Memahami Pemilu dan referendum* ( Jakarta : Ind.Hill-Co, 1986)

<sup>4</sup> M. Ruslin Karim, *Op.cit* hlm 2

<sup>5</sup> Hasan Tiro, *Demokrasi untuk Indonesia*, (Teplok Press, Jakarta, 2001) hal ; 153 - 4

32 tahun 2004 dan berjalannya waktu untuk melengkapi kekurangan, maka Undang – Undang No. 18 tahun 2008 di keluarkan guna melengkapi hal – hal yang sekiranya kurang dibahas secara substansial pada Undang – Undang No 32 tahun 2004. Undang – undang ini memberikan porsi yang sama antara kepala daerah dan DPRD dalam hal kewenangan terkait ke-legislasi-an.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan Undang – Undang Undang – Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pada dasarnya memiliki fungsi dan peran dalam mengisi pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan, serta pelayanan masyarakat yang ada di daerah, di bagian lain daerah di samping mengatur satuan daerah otonom juga mengatur tentang pemerintahan administrative, untuk melaksanakan pemerintahan yang efektif dan efisien, maka setiap daerah diberi hak otonom.<sup>6</sup>

Melihat makna Undang- Undang tentang pelaksanaan dan penyelenggaraan pemerintahan, pasal 19 ayat (2) Undang – Undang No. 32 tahun 2004 menyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintah daerah adalah pemerintahan daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dengan ketentuan tersebut fungsi legislasi DPRD sangat berkaitan erat dengan penyelenggaraan pemerintahan di daerah istimewa Yogyakarta yang fungsi legislasi kurang optimal.<sup>7</sup>

DPRD sebagai alat pemerintah daerah, yaitu berhak megatur dan megurusi rumah tangga sendiri tidak dapat mencampuri urusan – urusan kepala daerah

---

<sup>6</sup> Bintan R, Saragih, *Lembaga Perwakilan dan pemilihan Umum di indoensia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1998, hal.12

<sup>7</sup> Undang – Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

dalam kedudukannya sebagai alat pemerintah pusat, demikian pula halnya terhadap urusan – urusan yang menjadi tugas dari pada instansi – instansi vertical lainnya yang ada di daerah.

Sebaliknya pula, kepala daerah dalam kedudukannya sebagai alat pemerintah pusat tidak dapat mencampuri urusan rumah tangga daerah, termasuk ini urusan – urusan yang menjadi tugas DPRD, kecuali dalam hal tugas koordinasi dan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud dalam tugas (c) dan (d) dari tugas kepala daerah dalam kedudukannya sebagai alat pemerintah pusat menurut Undang – Undang No.32 Tahun 2004.

Berbeda halnya dengan Kepala daerah dalam kedudukannya sebagai alat pemerintah daerah. Dalam kedudukan ini kepala daerah mempunyai hubungan yang erat sekali dengan DPRD. Dalam tugasnya membuat peraturan Daerah. Kepala daerah harus melakukannya dengan persetujuan DPRD, termasuk menetapkan Anggaran pendapatn dan Belanja Daerah.

Paralel pada sistem pemerintahan di tingkat pusat menurut system Undang – Undang Dasar 1945 seperti telah diundangkan di lembaran negara, maka DPRD ditingkat daerah kedudukannya juga kuat. DPRD tidak dapat dibubarkan oleh Kepala Daerah selain itu apabila DPRD berpendapat bahwa berdasarkan pengawasannya kepala daerah tidak menjalankan tugasnya dengan baik dan melanggar peraturan – peraturan tingkat atasannya dan juga peraturan daerah, maka DPRD dapat melaporkannya kepada presiden melalui menteri dalam negeri untuk meminta pertanggung jawabannya.

Berhubungan dengan itu semua tidak dapat diingkari, bahwa kepala daerah harus selalu bekerja sama dengan erat dan harus selalu memperhatikan kemauan DPRD. Dengan itu sistem pengawasan dan pertanggungjawaban yang dimiliki dalam penyelenggaraan pemerintah daerah harus sesuai dengan Undang – Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Hal itu tidak mengurangi arti penting DPRD dalam fungsinya sebagai alat rakyat untuk menyampaikan hasrat dalam pembuatan peraturan Daerah dan jalannya pemerintahan khususnya di bidang urusan rumah tangga daerah dan urusan pembantuan. Dalam pembahasan tentang fungsi dan peran legislasi DPRD DIY dalam menyelenggarakan pemerintahan melalui kegiatan otonomi daerah, maka dapat diambil suatu arti makna pemisahan kedua lembaga eksekutif dan legislatif yang fungsinya untuk memperdayakan DPRD serta juga meningkatkan pertanggungjawaban pemerintahan kepada masyarakat. Oleh karena itu, DPRD DIY diberi hak – hak yang luas dan berarah untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi dan keinginan masyarakat dalam pembuatan peraturan pemerintahan untuk menunjang kebijakan daerah guna melankutkan pengawasan dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

DPRD sebagai badan legislatif yang kemudian anggota yang terpilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Hal ini mempengaruhi dasar kinerja DPRD DIY dalam menyelenggarakan pemerintah sesuai dengan keinginan rakyat, baik dalam program pelayanan secara umum.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> M. Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang – Undangan*, ( Mandasar Maju, Bandung, 1998) hal 19

Dalam perkembangannya hingga saat ini banyak di jumpai ketegangan yang terjadi antara legislatif dan eksekutif yang antara lain adalah pembuatan peraturan daerah yang mengatur keistimewaan Yogyakarta dan status Keistimewaan Yogyakarta yang sempat memanas beberapa waktu yang lalu, itu disebabkan belum berjalan secara optimal fungsi – fungsi yang diamanahkan kontitusi kepada DPRD yang seharusnya bermitra secara baik, termasuk fungsi Legislasi yang terkadang dilakukan secara berlebihan karena berbeda kepentingan.

Dari latar belakang diatas, maka menjadi permasalahan dalam hal ini: seberapa jauh Efektivitas fungsi legislasi DPRD DIY dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintah dan hal apa yang mendukung proses berjalannya fungsi legislasi. Dari peristiwa itu penulis tertarik meneliti lebih jauh tentang Fungsi legislasi yang dihasilkan oleh DPRD DIY yang berjudul : **"ANALISIS EFEKTIVITAS FUNGSI LEGISLASI DPRD DIY TAHUN 2010 – 2013"**.

## **B. RUANG LINGKUP MASALAH**

Mengingat ruang lingkup permasalahan, Efektivitas kinerja dalam menyelenggaraan pemerintahan melalui program otonomi daerah yang cukup luas dan kompleks, maka dalam penelitian ini penulis membatasi permasalahan pada Efektivitas fungsi legislasi DPRD DIY dalam menyelenggarakan pemerintahan Tahun 2010 - 2013.

### **C. PERUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, masalah yang akan diteliti dalam penelitian ini yaitu :

1. Bagaimana Efektivitas fungsi legislasi DPRD DIY Tahun 2010 – 2013 ?
2. Apa faktor – faktor yang mempengaruhi Efektivitas fungsi legislasi DPRD DIY Tahun 2010 – 2013 ?

### **D. TUJUAN PENELITIAN**

Tujuan dari penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengetahui bagaimana Efektivitas pelaksanaan fungsi legislasi DPRD DIY tahun 2010 – 2013
- b. Untuk mengetahui kualitas fungsi legislasi yang dihasilkan oleh DPRD DIY tahun 2010 – 2013

### **E. MANFAAT PENELITIAN**

1. Manfaat Teoritis
  - a. Penelitian ini dapat memberikan wawasan ilmiah mengenai penerapan Fungsi legislasi di DPRD
  - b. penerapan Undang – Undang No. 32 tahun 2004 di revisi menjadi Undang – Undang No. 10 Tahun 2008.
2. Manfaat Praksis
  - a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat khusus bagi peneliti berupa fakta – fakta terkait dengan ke – legislasian

- b. Menjadi pengembangan pengetahuan peneliti yang akan datang
- c. Mengungkap fakta dari bagaimana Efektivitas produk hukum yang dihasilkan oleh lembaga negara
- d. Hasil penelitian ini dapat memberikan wawasan serta pengetahuan baru dalam menunjang kinerja DPRD dalam proses pembuatan peraturan daerah.

## **F. KERANGKA DASAR TEORI**

Untuk menjelaskan permasalahan yang ada, maka peneliti akan menggunakan teori DPRD, fungsi legislasi dan Efektivitas serta teori yang relevan lainnya untuk mendukung dan mengupas permasalahan yang ada.

### **1. Dewan perwakilan rakyat daerah ( DPRD)**

#### **a. Pengertian DPRD**

Dewan perwakilan rakyat daerah adalah unsur yang terdapat dalam sistem pemerintahan daerah yang mempunyai segala fungsi tugas yang telah diamanatkan. Sesuai dengan Undang – Undang No. 27 Tahun 2009 tentang Susunan dan kedudukan DPRD Provinsi pasal 290 dan 291 bahwa :

“DPRD provinsi terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum dan DPRD provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah provinsi”.

Menurut Sukarman memberikan pengertian tentang hal ini adalah perwakilan politik yang secara konstitusional di tugasi menjalankan *political*



*control, legal control, social control dan educational control.* Anggota DPRD dipilih oleh masyarakat melalui pesta demokrasi yakni pemilihan Umum dan berdasarkan pada Undang – Undang No 32 Tahun 2004 di DPRD memiliki fungsi pokok yakni *fungsi legislasi, pengawasan dan bugetting.* Dengan demikian tugas itu mencerminkan untuk menjalankan amanah yang diberikan oleh rakyat.

#### b. Peran dan Fungsi DPRD

Sudah seharusnya didalam membahas masalah peran dan fungsi DPRD dalam sistem pemerintahan di Indonesia ini selalau menggunakan tolak ukur ideologi nasional dan konstitusi nasional. Agar kesimpulan-kesimpulan yang diperoleh serta didalam upaya meningkatkan kemampuan DPRD dalam menjalankan fungsi-fungsi yang diemban tidak keluar dari relnya sistem demokrasi yang kita anut dan tatanan penyelenggaraan pemerintahan Negara Republik Indonesia yang merupakan Negara kesatuan ini. Dalam pasal 40 Undang - Undang No 32 tahun 2004, disebutkan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, yang di maksud dengan lembaga pemerintah daerah adalah pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah yang berada di tingkatan daerah. Sedangkan pemerintah daerah terdiri atas daerah beserta perangkat daerah.<sup>9</sup>

Disamping itu dalam pasal 41 Undang - Undang No 32 tahun 2004 juga disebutkan dimana DPRD mempunyai fungsi legislatif, anggaran dan pengawasan. Adapun fungsi legislatif yang di maksud adalah fungsi DPRD untuk membentuk

<sup>9</sup> <http://kodimbyssel.wordpress.com/peran-dewan-perwakilan-rakyat-daerah-dprd-dalam-pembangunan-partisipasi-masyarakat> diakses 01.55

peraturan daerah bersama kepala daerah, yang di maksudn fungsi legislatif dengan fungsi anggaran adalah fungsi DPRD bersama – sama dengan pemerintah daerah menyusun dan menetapkan APBD yang di dalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD, sedangkan yang di maksudkan dengan fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang- undang peraturan daerah dan keputusan kepala daerah serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara tidak hanya terdapat di pusat pemerintahan saja. Pemerintahan pusat memberikan wewenangnya kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri, dan di Indonesia yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>10</sup>

Sedangkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dilaksanakan dengan asas Desentralisasi, yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di samping itu juga melaksanakan Dekonsentrasi, yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal, dan serta melaksanakan Tugas Pembantuan, yaitu penugasan dari

---

<sup>10</sup> Ibid

pemerintahan kepada daerah dan/atau desa dari pemerintahan propinsi kepada kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.<sup>11</sup>

Dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah, diperlukan perangkat-perangkat dan lembaga-lembaga untuk menyelenggarakan jalannya pemerintahan di daerah sehari-hari. Sebagaimana hanya di pusat negara, perangkat-perangkat dan lembaga-lembaga daerah biasanya merupakan refleksi dari sistem yang ada di pusat negara. Untuk memenuhi fungsi perwakilan dalam menjalankan kekuasaan legislatif daerah sebagaimana di pusat negara di daerah dibentuk pula Lembaga Perwakilan Rakyat, dan lembaga ini biasa dikenal atau dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dewan Perwakilan Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Secara umum peran ini diwujudkan dalam tiga fungsi, yaitu:

1. **Regulator.** Mengatur seluruh kepentingan daerah, baik yang termasuk urusanurusan rumah tangga daerah (otonomi) maupun urusan-urusan pemerintah pusat yang diserahkan pelaksanaannya ke daerah (tugas pembantuan).
2. **Policy Making.** Merumuskan kebijakan pembangunan dan perencanaan programprogram pembangunan di daerahnya.
3. **Budgeting.** Perencanaan anggaran daerah (APBD)

Dalam perannya sebagai badan perwakilan, DPRD menempatkan diri selaku kekuasaan penyeimbang (balanced power) yang mengimbangi dan

---

<sup>11</sup> [http://pustaka.unpad.ac.id/implementasi\\_peran\\_fungsi\\_dprd](http://pustaka.unpad.ac.id/implementasi_peran_fungsi_dprd). di akses jam 02.10 tgl 20 Nov 2013

melakukan kontrol efektif terhadap Kepala Daerah dan seluruh jajaran pemerintah daerah. Peran ini diwujudkan dalam fungsi-fungsi berikut:

1. **Representation** Mengartikulasikan keprihatinan, tuntutan, harapan dan melindungi kepentingan rakyat ketika kebijakan dibuat, sehingga DPRD senantiasa berbicara “atas nama rakyat”.
2. **Advokasi** Anggregasi aspirasi yang komprehensif dan memperjuangkannya melalui negosiasi kompleks dan sering alot, serta tawar-menawar politik yang sangat kuat. Hal ini wajar mengingat aspirasi masyarakat mengandung banyak kepentingan atau tuntutan yang terkadang berbenturan satu sama lain. Tawar menawar politik dimaksudkan untuk mencapai titik temu dari berbagai kepentingan tersebut.
3. **Administrative oversight** Menilai atau menguji dan bila perlu berusaha mengubah tindakan-tindakan dari badan eksekutif. Berdasarkan fungsi ini adalah tidak dibenarkan apabila DPRD bersikap “lepas tangan” terhadap kebijakan pemerintah daerah yang bermasalah atau dipersoalkan oleh masyarakat. Apalagi dengan kalimat naif, “Itu bukan wewenang kami”, seperti yang kerap terjadi dalam praktek. Dalam kasus seperti ini, DPRD dapat memanggil dan meminta keterangan, melakukan angket dan interpelasi, bahkan pada akhirnya dapat meminta pertanggung jawaban Kepala Daerah.

Lebih khusus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yakni Undang – Undang No. 27 Tahun 2009 dan Undang – Undang No. 12 Tahun

2008 implementasi kedua peran DPRD tersebut lebih disederhanakan perwujudannya ke dalam tiga fungsi<sup>12</sup>, yaitu :

- a. Fungsi legislasi
- b. Fungsi anggaran
- c. Fungsi pengawasan

Pelaksanaan ketiga fungsi tersebut secara ideal diharapkan dapat melahirkan output, sebagai berikut:

1. Peraturan daerah yang aspiratif dan responsif. Dalam arti PERDA-PERDA yang dibuat telah mengakomodasi tuntutan, kebutuhan dan harapan rakyat. Hal itu tidak mungkin terwujud apabila mekanisme penyusunan Peraturan Daerah bersifat eksklusif dan tertutup. Untuk itu mekanisme penyusunan PERDA yang dituangkan dalam Peraturan Tata Tertib DPRD harus dibuat sedemikian rupa agar mampu menampung aspirasi rakyat secara optimal.
2. Anggaran belanja daerah (APBD) yang efektif dan efisien, serta terdapat kesesuaian yang logis antara kondisi kemampuan keuangan daerah dengan keluaran (output) kinerja pelayanan masyarakat.
3. terdapatnya suasana pemerintahan daerah yang transparan dan akuntabilitas, baik dalam proses pemerintahan maupun dalam penganggaran.

---

<sup>12</sup> Journal of Indonesian Applied Economics Vol. 5 No. 2

Untuk melaksanakan ketiga fungsi yang ideal tersebut, DPRD dilengkapi dengan modal dasar yang cukup besar dan kuat, yaitu tugas dan wewenang, alat-alat kelengkapan DPRD, Hak-hak DPRD/anggota, dan anggaran DPRD yang mandiri.

c. Peran DPRD DIY terkait Peraturan Daerah Keistimewaan<sup>13</sup>

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Pasal 7 ayat (4) memberikan amanat bahwa kewenangan dalam urusan Keistimewaan yang mencakup:

- Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan kewenangan Gubernur dan Wakil Gubernur.
- Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY.
- Kebudayaan.
- Pertanahan, dan
- Tata ruang, harus diatur dengan Peraturan Daerah Istimewa.

Amanat Undang-Undang tersebut menegaskan adanya dua tugas besar yang harus dipenuhi dengan segera, yakni tugas mengisi substansi keistimewaan DIY dan tugas yuridis yang menyangkut pemenuhan tata cara, format dan prosedur formal. Mekanisme Pembentukan Perdas telah diatur dengan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pembentukan Perdas sebagaimana telah di klarifikasi oleh Menteri Dalam Negeri dengan Surat Nomor 188.34/1659/SJ tanggal 1 April 2013 Perihal Klarifikasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2013.

---

<sup>13</sup> PERDAIS No 1 tahun 2013 tentang Peraturan daerah Istimewa

Secara substansial, keistimewaan DIY harus dapat ditunjukkan dengan kekuatan-kekuatan nilai masa lalu, masa kini dan masa datang DIY. Dengan demikian, secara yuridis Perdais memiliki kapasitas “mengembalikan”, “menguatkan”, dan “mengarahkan” keistimewaan DIY. Keistimewaan bukanlah merupakan suatu nilai yang absolut, terminal atau selesai. Keistimewaan harus diletakkan dan digerakkan di dalam dialog lorong ruang dan waktu kehidupan. Keistimewaan harus mampu menyapa dan disapa oleh nilai-nilai baru sekaligus teguh dan konsisten berpegang pada nilai-nilai kemarin yang memberikan kekuatan bertahan bagi DIY dalam „keistimewaannya” menyusuri lorong sejarah.

DIY memiliki kebudayaan khas yang sarat dengan nilai-nilai luhur. Nilai - nilai luhur tersebut telah dijadikan landasan filosofis oleh Sultan Hamengku Buwono I ketika beliau mulai membangun Nagari Ngayogyakarta Hadiningrat sebagai pemerintahan, masyarakat, dan wilayah yang mandiri. Dengan semangat tersebut menjadi pendorong ditetapkannya Perdais yang mengatur tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan. Pengaturan dalam Perdais ini berisi aturan pokok terhadap 5 (lima) pilar keistimewaan yang menjadi payung untuk ditetapkannya Perdais yang lebih terperinci dan lebih aplikatif.

Untuk mengimplematisasikan Undang \_ Undang No. 13 Tahun 2013 ps 7 ayat 4, maka Pemerintah Daerah Dan DPRD DIY mengejawantahkan peraturan tersebut dengan membentuk Peraturan daerah No 1 tahun 2013 tentang Peraturan daerah Istimewa. Hal yang demikian untuk mewujudkan keikutsertaan DPRD DIY dalam menjalankan dan membuat Perdais yang ada di ruang lingkup DPRD

DIY di jelaskan pada paragraph 8 ayat 29 tentang Penyusunan Rancangan Perdais di Lingkungan DPRD<sup>14</sup> yakni :

1. Anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Balegda dapat mengajukan rancangan Perdais usulan DPRD.
2. Anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Balegda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempersiapkan konsepsi rancangan Perdais yang akan diajukan dengan terlebih dahulu berkoordinasi dengan Kasultanan dan Kadipaten.
3. Anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Balegda sebagaimana dimaksud pada ayat(1) menyampaikan konsepsi rancangan Perdais secara tertulis kepada Pimpinan DPRD disertai dengan Naskah Akademik dan/atau penjelasan atau keterangan, daftar nama dan tanda tangan pengusul, dan diberikan nomor pokok oleh Sekretariat DPRD.
4. Pimpinan DPRD menyampaikan konsepsi rancangan Perdais sebagaimana dimaksud pada ayat (3) kepada Balegda untuk dilakukan pengkajian.
5. Pimpinan DPRD menyampaikan rancangan Perdais dan hasil kajian Balegda sebagaimana dimaksud pada ayat (6) kepada seluruh anggota DPRD paling lambat 7 (tujuh) hari sebelum rapat paripurna DPRD.

---

<sup>14</sup> PERDA No 1 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa



6. Pimpinan DPRD menyampaikan rancangan Perdas dan hasil kajian Balegda sebagaimana dimaksud pada ayat (6) kepada seluruh anggota DPRD paling lambat 7 (tujuh) hari sebelum rapat paripurna DPRD.
7. Pimpinan DPRD menyampaikan hasil kajian Balegda kepada Bamus untuk keperluan penjadwalan pembahasan.

Secara umum proses mekanisme pembuatan peraturan yang dilaksanakan oleh DPRD DIY terkait dengan keistimewaan tidak jauh berbeda dengan pembuatan peraturan – peraturan lainnya yang sudah berjalan sebagaimana mestinya.

d. Hak, Kewajiban, tugas dan wewenang DPRD

Susunan dan kedudukan DPRD yang mencakup keanggotaan, pimpinan, fungsi, tugas wewenang, hak, kewajiban, pengantian antar waktu, alat kelengkapan, protokoler, keuangan, peraturan tata tertib, larangan dan saknsi, di atur tersendiri di dalam undang – undang tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Hal – hal yang belum cukup di atur dalam undang – undang tersebut dan yang masih memerlukan pengaturan lebih lanjut baik bersifat penegasan maupun melengkapi di atur di dalam Undang – Undang.

Berdasarkan Undang – Undang No. 22 Tahun 2003 disebutkan :

- Kedudukan : sebagai unsure penyelenggaraan pemerintahan daerah
- Fungsi : legislasi, anggaran dan pengawasan
- Hak : interplasi, angket, dan menyatakan pendapat

- Tugas dan wewenang : memilih wakil kepala daerah (dalam kondisi tertentu ) melakukan pengawasan pilkada, dan melakukan pengawasan dan meminta kaporan pelaksanaan pilkada kepada KPUD.

Dalam kedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di daerah memperjelas hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa peraturan daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa bahwa antara pemerintahan daerah dan DPRD adalah sama – sama mitra kerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi – fungsi masing – masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang bersifat saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan kerjaan masing – masing.

Meski DPRD masih memiliki beberapa hak yang melekat dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawas, yakni :

- Interplasi, hak DPRD untuk meminta keterangan kepada kepala daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis yang berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara.
- Angket, hak DPRD melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu kepala daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas

pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang – undangan.

- Menyatakan pendapat, hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interplasi dan hak angket.

Adapun wewenang yang telah di amanatkan oleh Undang – Undang No 32 Tahun 2004 tentang wewenang DPRD adalah sebagai berikut :

- Membentuk Peraturan Daerah
- Membahsa rencana pendapatan anggaran belanja daerah ( RAPBD)
- Melaksanakan pengawasan terhadap eksekutif
- Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah.
- Memilih wakil kepala daerah apabila terjadi kekosongan.
- Memberikan pendapat dan pertimbangan terhadap perencanaan perjanjian internasional
- Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional
- Meminta keterangan pertanggung jawaban
- Membentuk panitia pengawas pilkada
- Melakukan pengawasan dan meminta lapoiran pelaksanaan pilkada kepada KPUD
- Memberikan persetujuan kerjasama antar daerah dengan pihak ketiga.

e. Alat kelengkapan DPRD

Dalam pelaksanaan tugasnya, secara institusi/kelembagaan, DPRD dilengkapi oleh alat kelengkapan lain yang terdiri dari atas :

i. Komisi

Dalam fungsi legislasi, komisi dapat mengajukan rancangan peraturan daerah dan membahas rancangan peraturan daerah bersama dengan pemerintah daerah, baik terhadap rancangan peraturan daerah yang inisiatif dewan dan pemerintah daerah. dan komisi memiliki tugas yakni :

- Mengadakan pembicaraan pendahuluan mengenai penyusunan rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya bersama – sama dengan pemerintah daerah
- Mengadakan pembahasan dan mengajukan usul penyempurnaan rancangan RAPBD
- Membahas dan menetapkan alokasi anggaran untuk program, proyek atau dinas yang menjadi pasangan kerja komisi
- mengadakan pembahasan laporan keuangan daerah dan pelaksanaan APBD termasuk juga mengenai hasil pemeriksaan Bawasda/BPKP/BPK yang terkait dengan ruang lingkup tugasnya
- menyempurnakan sinkronisasi Panitia Anggaran berdasarkan penyampaian usul komisi
- Menyampaikan hasil pembicaraan di komisi kepada panitia anggaran
- Hasil pembahasan komisi diserahkan kepada panitia anggaran untuk bahan akhir penetapan APBD.

ii. Panitia musyawarah

Panitia musyawarah merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD pemilihan anggota panitia musyawarah ditetapkan setelah terbentuknya DPRD, komisi, panitia anggaran dan fraksi.

Panitia musyawarah menurut ketentuan pasal 47 Peraturan Pemerintah 25/2004 mempunyai tugas :

- Memberikan pertimbangan tentang penetapan program kerja DPR/DPRD baik di minta ataupun tidak diminta
- Menetapkan kegiatan dan jadwal acara rapat DPRD
- Memutuskan pilihan mengenai isi risalah apabila timbul perdebatan
- Memberikan saran pendapat untuk memelancar kegiatan
- Merekomendasikan pembentukan panitia Khusus.

iii. Badan kehormatan

Badan kehormatan di bentuk dan ditetapkan dengan keputusan DPRD, anggota BK dipilih dari dan oleh anggota DPRD dengan ketentuan: a. Untuk DPRD kabupaten/kota yang beranggotakan sampai dengan 34, berjumlah 3 orang, untuk DPRD yang beranggotakan 35 sampai dengan 45 berjumlah 5 orang; b. untuk DPRD propinsi yang beranggotakan sampai dengan 74 berjumlah 5 orang dan DPRD yang beranggotakan 75 sampai dengan seratus , berjumlah 7 orang. Tugas Badan Kehormatan memiliki tugas :

- Mengamati, mengevaluasi disiplin, etika dan moral para anggota DPRD dalam rangka menjaga martabat dan kehormatan sesuai dengan kode etik DPRD
- Meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD terhadap peraturan tata tertib dan kode etik DPRD serta sumpah/janji
- Melakukan penyelidikan, verifikasi dan klarifikasi atas pengaduan pimpinan DPRD, masyarakat dan/atau pemilih
- Menyampaikan kesimpulan sebagai rekomendasi untuk ditindaklanjuti oleh DPRD. dan wajib menyusun kode etik

#### iv. Fraksi

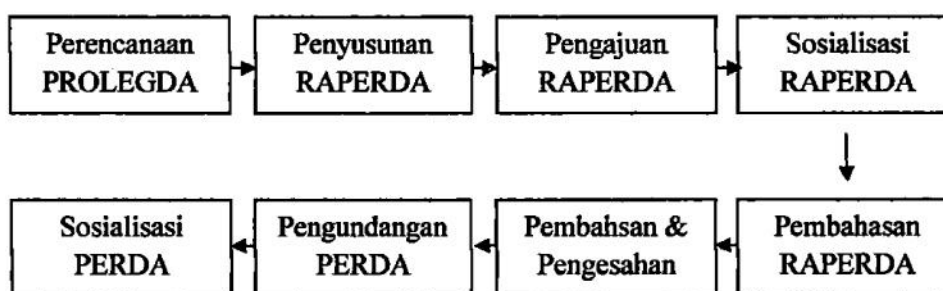
Setiap anggota DPRD wajib berhimpun dalam fraksi, jumlah anggota setiap fraksi sama dengan jumlah komisi di DPRD, anggota DPRD yang berasal dari satu partai namun tidak memenuhi syarat membentuk satu fraksi, wajib bergabung dengan fraksi yang ada atau membentuk fraksi gabungan. Fraksi yang ada wajib menerima apabila fraksi hasil gabungan tidak memenuhi syarat, maka wajib bergabung dengan fraksi gabungan lain yang memenuhi syarat dan Parpol yang memenuhi syarat hanya diperbolehkan membentuk satu fraksi saja.

## **2. Fungsi Legislasi**

Fungsi Legislasi adalah fungsi DPRD untuk membentuk peraturan daerah bersama dengan pemerintah. Fungsi Legislasi merupakan fungsi yang dilakukan oleh DPRD bersama dengan pemerintah daerah dalam menjalankan pemerintahan. deskripsi fungsi legislasi yakni sebagai fungsi yang mencirikan demokrasi

modern. fungsi ini memberikan nama lembaga DPRD sebagai lembaga legislatif atau badan pembuat undang – undang. disebutkan bahwa kekuasaan perwakilan rakyat adalah kekuasaan untuk membuat undang – undang. Proses legislasi tersebut harus menyediakan aturan yang penting bagi legislasi agar terjadi di tengah – tengah kepentingan khalayak.

**Tabel 1.1 Proses Fungsi Legislasi**



Fungsi Legislasi juga merupakan suatu poses untuk mengakomodasi berbagai kepentingan para pihak untuk menetapkan bagaimana pembangunan di daerah dilaksanakan. arti penting fungsi legislasi DPRD dalam membuat peraturan daerah bersama kepala daerah yakni :

- Peraturan Daerah menentukan arah pembangunan dan pemerintahan di daerah
- Peraturan Daerah sebagai dasar perumusan kebijakan public di daerah
- Peraturan Daerah sebagai kontrak sosial di daerah
- Peraturan Daerah sebagai pendukung pembentukan perangkat daerah dan susunan organisasi perangkat daerah.

Sesuai dengan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah istimewa Yogyakarta Nomor 01 /DPRD/Tahun 2010 Tentang Tata Tertib, Badan Legislasi DPRD bertugas<sup>15</sup>:

- Menyusun rancangan program legislasi daerah yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan peraturan daerah beserta alasannya untuk 1 (satu) masa keanggotaan dan untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD dengan mempertimbangkan masukan dari masyarakat.
- Mengkoordinasi penyusunan program legislasi Daerah antara DPRD dan Pemerintah Daerah
- Menyiapkan rancangan Peraturan Daerah usul DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan
- Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang diajukan anggota, komisi, gabungan komisi, atau masyarakat sebelum rancangan peraturan daerah tersebut disampaikan kepada Pimpinan DPRD.
- Memberikan pertimbangan terhadap rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau masyarakat di luar prioritas rancangan peraturan daerah tahun berjalan atau di luar rancangan peraturan daerah yang terdaftar dalam program legislasi daerah;
- Melakukan pembahasan, pengubahan, dan/atau penyempurnaan rancangan peraturan daerah yang secara khusus ditugaskan oleh Badan Musyawarah;

---

<sup>15</sup> <http://dprd-jogjakota.go.id/index.php/kelengkapan-dewan/badan-legislasi> di akses tgl 29 Nov 2013 jam 16.39 WIB



- Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan peraturan daerah melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;
- Memberikan masukan kepada pimpinan DPRD atas rancangan peraturan daerah usulan masyarakat yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah; dan
- Membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPRD untuk dapat digunakan oleh Badan Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Badan Legislasi dapat:

- Melakukan koordinasi dan konsultasi dengan pemerintah daerah atau pihak lain yang dianggap perlu mengenai hal yang menyangkut ruang lingkup tugasnya melalui pimpinan DPRD;
- Memberikan rekomendasi kepada Badan Musyawarah dan Komisi yang terkait mengenai penyusunan program dan urutan prioritas pembahasan rancangan peraturan daerah untuk satu masa keanggotaan DPRD dan setiap tahun anggaran;
- Memberikan rekomendasi kepada Badan Musyawarah atau Komisi yang terkait, berdasarkan hasil pemantauan terhadap materi peraturan daerah;
- Melakukan Rapat Kerja, Rapat Dengar Pendapat, Rapat Dengar Pendapat Umum dan konsultasi publik serta konsinyering untuk penyiapan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah

- Melakukan kunjungan kerja ke DPRD dan/atau Pemerintah Daerah lainnya serta lembaga terkait sesuai dengan ruang lingkup tugasannya;
- Menyampaikan rencana kerja tahun anggaran berikutnya kepada pimpinan DPRD untuk dibahas oleh Badan Musyawarah; dan
- Mengusulkan kepada Badan Musyawarah hal yang dipandang perlu untuk dimasukkan dalam acara DPRD.

Sejarah Prolegda sendiri sebenarnya merupakan perkembangan lebih lanjut dari Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Prolegnas juga memiliki babakan tersendiri dalam masa keberlakuannya. Sebelum 2004, Prolegnas dikonstruksikan untuk menerjemahkan Program Pembangunan Nasional (Propenas) ke dalam indikator kinerja pembangunan di bidang hukum. Dasarnya adalah Ketetapan MPR-RI No. IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1999-2004. Menurut Bivitri Susanti, Direktur Eksekutif Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), “aslinya” Prolegnas diletakkan sebagai bagian dari perencanaan kebijakan publik bagi pemerintah, dengan GBHN (yang dimandatkan oleh MPR kepada presiden) sebagai dasarnya. Artinya, Prolegnas dianggap sebagai adalah wilayah kerja (domain) pemerintah.

Setelah 2004, pasca amandemen UUD 1945, lembaga GBHN tidak ada lagi. Bila yang diambil adalah logika perencanaan pembangunan yang terkandung dalam gagasan awal Prolegnas, tetap harus ada program pembangunan yang menjadi dasarnya. Maka yang dijadikan dasar dalam ‘program pembangunan’ adalah visi dan misi presiden terpilih. Dengan konteks itu, dibuat UU No. 25

Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dalam UU No. 25 Tahun 2004 diatur mengenai adanya Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) sebagai dokumen perencanaan untuk periode lima tahun dan dituangkan dalam bentuk Peraturan Presiden.

Prolegnas disusun untuk jangka waktu lima tahun, setiap tahunnya disusun lagi "Daftar Prioritas" biasanya terdiri dari Daftar Prioritas Tahunan dan Daftar RUU yang Diluncurkan Pembahasannya dari tahun sebelumnya. Keduanya merupakan daftar prioritas tahunan. Di tingkat teknis, yang menyusun adalah Badan Legislasi DPR dan Dirjen Perundang-undangan Dephukham.

Belajar dari Prolegnas, dalam konteks Yogyakarta, Prolegda harus mampu menerjemahkan visi dan misi dari gubernur terpilih. Jadi selain anggaran yang harus mencerminkan visi misi gubernur terpilih, legislasi juga harus menerjemahkan rencana-rencana dan janji-janji kampanye sang pemenang dulu dalam rencana kebijakan aplikatif dalam suatu Prolegda. Agar janji-janji yang dulu dibuat bisa mendapatkan koridor konstitusional dengan jaminan hukum bagi seluruh rakyat berjiwakan keadilan dan kesetaraan. Prolegda Yogyakarta harus memuat skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat, program jangka panjang, menengah, dan tahunan Selain itu, juga harus ditetapkan materi pokok yang hendak diatur, serta kaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya, agar produk peraturan perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional. Intinya untuk tertib hukum dan pemerintahan dalam kerangka lokal dan nasional.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan, maka peranan DPRD dan Pemerintah Kabupaten dalam proses pembentukan Peraturan Daerah (Perda) akan lebih meningkat. Proses ini dimulai dari saat perencanaan legislasi daerah (prolegda) sampai pada Penyebarluasannya. Prolegda adalah instrument perencanaan Program Pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara terencana , terpadu dan sistematis .

Penyusunan secara terencana memiliki tujuan agar terbentuk skala prioritas berdasarkan kebutuhan dan tuntutan pembentukan peraturan daerah dalam rangka mewujudkan system hukum yang berlaku di daerah dengan semua elemennya serta saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kemasyarakatan. Terpadu, dalam penyusunan Raperda diperlukan keharmonisan dan kesepahaman bukan hanya antara DPRD dan Pemerintah Kabupaten/Kota namun peran partisipasi masyarakat dibutuhkan mulai dari penelitian dan penyusunan naskah akademik, sampai dalam proses legislasi di DPRD.

Secara prosedur formal, seluruh proses penyusunan produk hukum daerah adalah *black box* bagi masyarakat yang ingin mengusulkan atau berpartisipasi dalam penyusunan suatu produk hukum daerah. Masyarakat dapat memberikan usulan untuk penyusunan produk hukum daerah secara formal dengan menguskannya melalui Unit Kerja (SKPD) terkait di pemerintah daerah atau

melalui DPRD. Sistematis, seluruh tahapan Prolegda mulai dari Perencanaan, Penyusunan, Pembahasan, penetapan hingga sosialisasi dilaksanakan secara berkesinambungan, koordinatif, integrative dan komprehensif untuk menjaga agar perda tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.

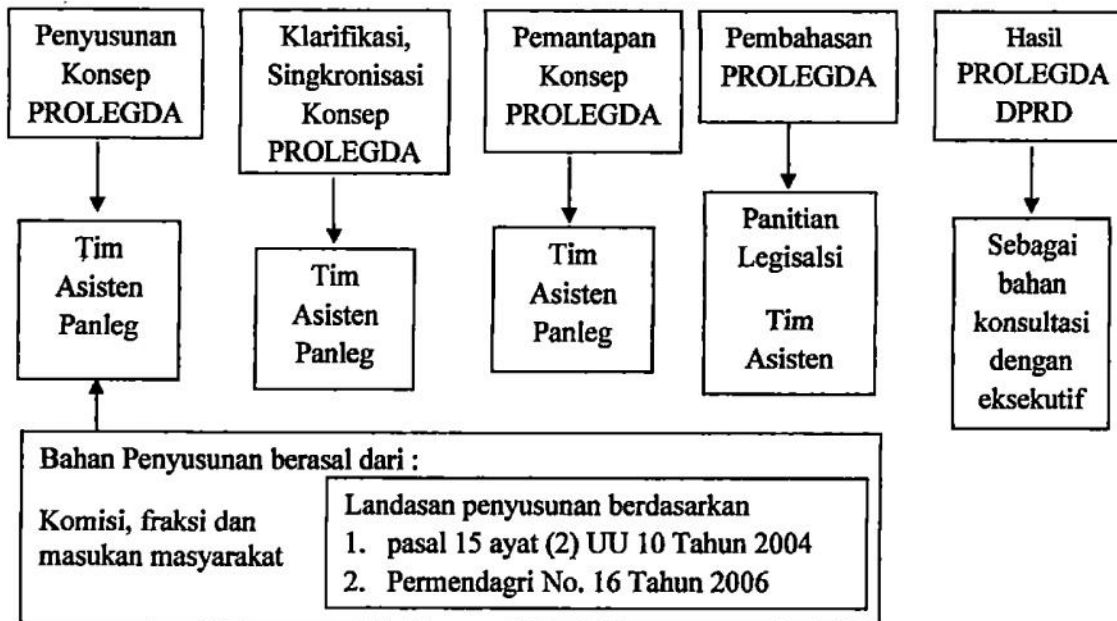
Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Penyusunan Prolegda Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh DPRD Kabupaten dan Pemerintah Kabupaten. dan ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun didasarkan skala prioritas, dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam penyusunan Prolegda, Daftar Rancangan Perda didasarkan atas :

1. Perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi
2. Rencana Pembangunan Daerah
3. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas perbantuan
4. Aspirasi Masyarakat

Dalam penyusunan Prolegda antara DPRD dan Pemerintah Kabupaten dikoordinir oleh DPRD Kabupaten melalui alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Sedangkan Penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Kabupaten dikoordinasi oleh Bagian Hukum dengan mengikutsertakan instansi terkait Ketentuan mengenai tata cara penyusunan prolegda di lingkungan DPRD Kabupaten diatur dengan Peraturan DPRD Kabupaten dan Prolegda di Lingkungan Pemerintah Kabupaten diatur dengan Peraturan Bupati. Hasil penyusunan Prolegda antara DPRD dan Pemerintah

Kabupaten disepakati menjadi Prolegda dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD Kabupaten.

**Tabel 1.2 Alur Penyusunan Program Legislasi Daerah**



Dalam keadaan tertentu DPRD atau Gubernur/Bupati dapat mengajukan Raperda di luar Prolegda yang telah ditetapkan dalam hal :

- Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik atau bencana alam
- Akibat kerjasama dengan pihak lain
- Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu raperda yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD atau Pemerintah Kabupaten yang khusus menangani bidang legislasi.

### 3. Efektivitas

Kata efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Kamus ilmiah populer mendefinisikan efektivitas sebagai ketepatan penggunaan hasil guna atau menunjang tujuan.

Efektivitas merupakan unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan di dalam setiap organisasi, kegiatan ataupun program. Disebut efektif apabila tercapai tujuan ataupun sasaran seperti yang telah ditentukan. Hal ini sesuai dengan pendapat H. Emerson yang dikutip Soewarno Handyaningrat S. (1994:16) yang menyatakan bahwa "Efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Sedangkan Georgopolous dan Tannembaum (1985 : 50), mengemukakan:

Efektivitas ditinjau dari sudut pencapaian tujuan, dimana keberhasilan suatu organisasi harus mempertimbangkan bukan saja sasaran organisasi tetapi juga mekanisme mempertahankan diri dalam mengejar sasaran. Dengan kata lain, penilaian efektivitas harus berkaitan dengan masalah sasaran maupun tujuan.

Selanjutnya Steers (1985:87) mengemukakan bahwa:

Efektivitas adalah jangkauan usaha suatu program sebagai suatu sistem dengan sumber daya dan sarana tertentu untuk memenuhi tujuan dan sasaraannya tanpa melumpuhkan cara dan sumber daya itu serta tanpa memberi tekanan yang tidak wajar terhadap pelaksanaannya.

Lebih lanjut menurut Agung Kurniawan ( 2005:109) dalam bukunya Transformasi Pelayanan Publik mendefinisikan efektivitas, sebagai berikut, Efektivitas adalah kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan

program atau misi) daripada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya.

Dari beberapa pendapat di atas mengenai efektivitas, dapat disimpulkan bahwa efektivitas adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas, kualitas dan waktu) yang telah dicapai oleh manajemen, yang mana target tersebut sudah ditentukan terlebih dahulu. Hal ini sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Hidayat (1986) yang menjelaskan bahwa :“Efektivitas adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas, kualitas dan waktu) telah tercapai. Dimana makin besar persentase target yang dicapai, makin tinggi efektivitasnya.

Upaya mengevaluasi jalannya suatu organisasi, dapat dilakukan melalui konsep efektivitas. Konsep ini adalah salah satu faktor untuk menentukan apakah perlu dilakukan perubahan secara signifikan terhadap bentuk dan manajemen organisasi atau tidak. Dalam hal ini efektivitas merupakan pencapaian tujuan organisasi melalui pemanfaatan sumber daya yang dimiliki secara efisien, ditinjau dari sisi masukan (input), proses, maupun keluaran (output). Dalam hal ini yang dimaksud sumber daya meliputi ketersediaan personil, sarana dan prasarana serta metode dan model yang digunakan. Suatu kegiatan dikatakan efisien apabila dikerjakan dengan benar dan sesuai dengan prosedur sedangkan dikatakan efektif bila kegiatan tersebut dilaksanakan dengan benar dan memberikan hasil yang bermanfaat.



#### **a. Ukuran Efektivitas**

Mengukur efektivitas organisasi bukanlah suatu hal yang sangat sederhana, karena efektivitas dapat dikaji dari berbagai sudut pandang dan tergantung pada siapa yang menilai serta menginterpretasikannya. Bila dipandang dari sudut produktivitas, maka seorang manajer produksi memberikan pemahaman bahwa efektivitas berarti kualitas dan kuantitas (output) barang dan jasa.

Tingkat efektivitas juga dapat diukur dengan membandingkan antara rencana yang telah ditentukan dengan hasil nyata yang telah diwujudkan. Namun, jika usaha atau hasil pekerjaan dan tindakan yang dilakukan tidak tepat sehingga menyebabkan tujuan tidak tercapai atau sasaran yang diharapkan, maka hal itu dikatakan tidak efektif.

Adapun kriteria atau ukuran mengenai pencapaian tujuan efektif atau tidak, sebagaimana dikemukakan oleh S.P. Siagian (1978:77), yaitu:

- a. Kejelasan tujuan yang hendak dicapai, hal ini dimaksudkan supaya karyawan dalam pelaksanaan tugas mencapai sasaran yang terarah dan tujuan organisasi dapat tercapai.
- b. Kejelasan strategi pencapaian tujuan, telah diketahui bahwa strategi adalah "pada jalan" yang diikuti dalam melakukan berbagai upaya dalam mencapai sasaran-sasaran yang ditentukan agar para implementer tidak tersesat dalam pencapaian tujuan organisasi.

- c. Proses analisis dan perumusan kebijakan yang mantap, berkaitan dengan tujuan yang hendak dicapai dan strategi yang telah ditetapkan artinya kebijakan harus mampu menjembatani tujuantujuan dengan usaha-usaha pelaksanaan kegiatan operasional.
- d. Perencanaan yang matang, pada hakekatnya berarti memutuskan sekarang apa yang dikerjakan oleh organisasi dimasa depan.
- e. Penyusunan program yang tepat suatu rencana yang baik masih perlu dijabarkan dalam program-program pelaksanaan yang tepat sebab apabila tidak, para pelaksana akan kurang memiliki pedoman bertindak dan bekerja.
- f. Tersedianya sarana dan prasarana kerja, salah satu indicator efektivitas organisasi adalah kemampuan bekerja secara produktif. Dengan sarana dan prasarana yang tersedia dan mungkin disediakan oleh organisasi.
- g. Pelaksanaan yang efektif dan efisien, bagaimanapun baiknya suatu program apabila tidak dilaksanakan secara efektif dan efisien maka organisasi tersebut tidak akan mencapai sarannya, karena dengan pelaksanaan organisasi semakin didekatkan pada tujuannya.
- h. Sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik mengingatkan sifat manusia yang tidak sempurna maka efektivitas organisasi menuntut terdapatnya sistem pengawasan dan pengendalian.

Adapun kriteria untuk mengukur efektivitas suatu organisasi ada tiga pendekatan yang dapat digunakan, seperti yang dikemukakan oleh Martani dan Lubis (1987:55) yakni:

- a. Pendekatan Sumber (resource approach) yakni mengukur efektivitas dari input. Pendekatan mengutamakan adanya keberhasilan organisasi untuk memperoleh sumber daya, baik fisik maupun nonfisik yang sesuai dengan kebutuhan organisasi.
- b. Pendekatan proses (process approach) adalah untuk melihat sejauh mana efektivitas pelaksanaan program dari semua kegiatan proses internal atau mekanisme organisasi.
- c. Pendekatan sasaran (goals approach) dimana pusat perhatian pada output, mengukur keberhasilan organisasi untuk mencapai hasil (output) yang sesuai dengan rencana.

Selanjutnya Strees dalam Tangkilisan (2005:141) mengemukakan 5 (lima) kriteria dalam pengukuran efektivitas, yaitu:

- a. Produktivitas
- b. Kemampuan adaptasi kerja
- c. Kepuasan kerja
- d. Kemampuan berlabar
- e. Pencarian sumber daya

Sedangkan Efektivitas Organisasi mengatakan mengenai ukuran efektivitas, sebagai berikut<sup>16</sup>:

1. Pencapaian Tujuan Pencapaian adalah keseluruhan upaya pencapaian tujuan harus dipandang sebagai suatu proses. Oleh karena itu, agar pencapaian tujuan akhir semakin terjamin, diperlukan pentahapan, baik dalam arti pentahapan pencapaian bagian-bagiannya maupun pentahapan dalam arti periodisasinya. Pencapaian tujuan terdiri dari beberapa faktor, yaitu: Kurun waktu dan sasaran yang merupakan target kongkrit.

2. Integrasi

Integrasi yaitu pengukuran terhadap tingkat kemampuan suatu organisasi untuk mengadakan sosialisasi, pengembangan consensus dan komunikasi dengan berbagai macam organisasi lainnya Integrasi menyangkut proses sosialisasi.

3. Adaptasi

Adaptasi adalah kemampuan organisasi untuk menyesuaikan diri dengan lingkungannya. Untuk itu digunakan tolak ukur proses pengadaan dan pengisian tenaga kerja.

**b. Efektivitas Kerja<sup>17</sup>**

Upaya untuk meningkatkan efektivitas kerja, perlu mengemukakan pengertian efektivitas kerja menurut Siagian (1997:151) sebagai berikut

---

<sup>16</sup> Steers, Richard M. 1985, *Managing effective organizations*, Kent Pub : Boston

<sup>17</sup> Kebijakan Jurnal Ilmu Admin Volume 9 No 2 Juli 2011

"Efektivitas kerja berarti penyelesaian kerja tepat pada waktu yang telah ditetapkan.

Maksudnya pengertian Efektivitas kerja di atas adalah apakah pelaksanaan sesuai dengan tugas yang dinilai baik/tidak sangat tergantung pada bilamana tugas itu diselesaikan, dan tidak terutama menjawab pertanyaan bagaimana cara melaksanakan dan berapa biaya dikeluarkan untuk itu.

Handyaningrat (1996:6) mengemukakan bahwa Efektivitas adalah pengukuran dalam arti pencapaian sasaran dan tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Jelasnya bila sasaran dengan yang telah direncanakan sebelumnya adalah efektif.

Jadi, kalau sasaran atau tujuan itu tidak sesuai dengan waktu yang telah ditentukan, maka pekerjaan itu tidak efektif. Definisi tersebut menjelaskan bahwa pengertian Efektivitas itu mempunyai arti terdapat hasil dan suatu kegiatan atau tindakan yang dikehendaki mencapai sasaran. Lebih lanjut, efektivitas dapat dijelaskan sebagai suatu pekerjaan yang dilaksanakan oleh seseorang dapat menghasilkan sesuatu tujuan organisasi. Dengan kata lain, Efektivitas adalah suatu hasil kerja yang sesuai dengan rencana yang ditentukan sebelumnya/kemampuannya berhasilnya suatu kerja yang dilakukan oleh manusia untuk memberikan sesuatu sesuai dengan yang diharapkan. Selanjutnya Faktor yang mempengaruhi tercapainya efektivitas kerja, menurut Zuliyanti, (2005: 26), yaitu<sup>18</sup>:

---

<sup>18</sup> Jurnal Pengembangan Humaniora Vol. 11 No. 1, April 2011

- a. **Karakteristik Organisasi.** Karakteristik organisasi terdiri dari struktur dan teknologi organisasi. Struktur merupakan cara untuk suatu organisasi menyusun orang-orangnya untuk menciptakan sebuah organisasi yang meliputi jumlah spesialisasi pekerjaan, desentralisasi pengendalian untuk penyelesaian pekerjaan. Teknologi merupakan suatu organisasi untuk mengubah masukan mentah menjadi keluaran jadi.
- b. **Karakteristik Lingkungan.** Lingkungan mencakup dua aspek yang berhubungan yaitu lingkungan intern dan ekstern. Lingkungan intern dikenal dengan iklim organisasi yang meliputi atribut lingkungan kerja seperti kepuasan dan prestasi. Lingkungan ekstern menyangkut kekuatan yang timbul diluar batas organisasi yang mempengaruhi tindakan dalam organisasi seperti adanya peraturan pemerintah.
- c. **Karakteristik Pekerja.** Pekerja mempunyai pandangan, tujuan, kebutuhan dan kemampuan yang berbeda-beda sehingga akan menyebabkan perbedaan perilaku antara orang satu dengan orang lain. Prestasi merupakan modal utama di dalam organisasi yang akan berpengaruh besar terhadap efektivitas, sebab meskipun teknologi yang dipergunakan canggih jika tanpa prestasi tidak ada gunanya.
- d. **Kebijakan dan Praktek Manajemen.** Manajer memegang peranan sentral dalam keberhasilan suatu organisasi melalui perencanaan, koordinasi dan memperlancar kegiatan. Sehingga manajer berkewajiban menjamin struktur organisasi konsisten dan menguntungkan untuk teknologi dan lingkungan yang ada. Selain itu manajer juga bertanggungjawab untuk

menetapkan suatu sistem imbalan yang pantas sehingga dapat memuaskan kebutuhan pekerja dan tujuan pribadinya dalam mengejar sasaran organisasi.

Dari indikator efektivitas kerja. Menurut Hasibuan (2003:105), efektivitas merupakan suatu keadaan keberhasilan kerja yang sempurna sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Supaya dapat menjamin suatu keberhasilan usaha dalam meningkatkan efektivitas kerja karyawan dalam suatu organisasi perlunya pengaruh dari struktur organisasi sehingga dapat menimbulkan kuantitas kerja, kualitas kerja, dan pemanfaatan waktu.<sup>19</sup>

#### a. Kuantitas Kerja

Kuantitas kerja merupakan volume kerja yang dihasilkan dibawah kondisi normal. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya beban kerja dan keadaan yang didapat atau dialaminya selama bekerja. Setiap perusahaan selalu berusaha supaya Efektivitas kerja dari karyawannya dapat ditingkatkan. Oleh Karena itu, suatu perusahaan selalu berusaha agar setiap karyawannya memiliki moral kerja yang tinggi.

#### b. Kualitas Kerja

Kualitas kerja merupakan sikap yang ditunjukkan oleh karyawan berupa hasil kerja dalam bentuk kerapian, ketelitian, dan keterkaitan hasil dengan tidak mengabaikan volume pekerjaan didalam mengerjakan pekerjaan.

---

<sup>19</sup> <http://www.psychologymania.com/2012/11/indikator-Efektivitas-kerja.html> 5 Des 2013 jam 10.00 WIB

c. Pemanfaatan Waktu

Setiap karyawan harus dapat menggunakan waktu seefisien mungkin, terutama dengan cara datang tepat waktu ke kantor dan berusaha untuk menyelesaikan tugas sebaik-baiknya dengan memanfaatkan waktu selama penggunaan masa kerja yang disesuaikan dengan kebijakan perusahaan.

d. Peningkatan kualitas sumber daya manusia

Diperlukan guna mewujudkan hasil yang diharapkan oleh setiap perusahaan. Setiap karyawan sudah sepatutnya diarahkan untuk lebih meningkatkan efektivitas kerja mereka melalui berbagai tahapan usaha secara maksimal. Sehingga dengan demikian pemanfaatan sumber daya manusia akan lebih berpotensi dan lebih mendukung keberhasilan pencapaian tujuan perusahaan.

c. Efektivitas Lembaga Politik

Proses demokratisasi tidak selalu berbuah demokrasi. Di tengah jalan, masa transisi sering menemui bahaya laten yang beragam bentuk. Meski begitu, demokratisasi dikatakan gagal manakala semua instrumen demokrasi telah diambil alih oleh kekuatan anti-demokrasi.

Dari efektivitas Organisasi politik<sup>20</sup> Menurut Colquitt :

Politik organisasi dapat dipandang sebagai tindakan-tindakan oleh individu, yang diarahkan pada tujuan memperjuangan kepentingan diri sendiri.

---

<sup>20</sup> Colquitt, Jason A dkk, 2011. *Organizational Behavior: Improving Performance and Commitment in the Workplace. Second Edition*. New York: McGraw-Hill. Hlm. 460.



DuBrin organisasi politik menyatakan<sup>21</sup> :

Politik organisasi merujuk ke pendekatan-pendekatan informal untuk memperoleh kekuasaan, melalui cara-cara di luar prestasi kerja dan keberuntungan. Politik dimainkan untuk mencapai kekuasaan, baik secara langsung ataupun tidak langsung.

Sedangkan Robbins mengatakan bahwa<sup>22</sup>:

Politik organisasi pada dasarnya berfokus pada penggunaan kekuasaan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan dalam sebuah organisasi, atau berfokus pada perilaku-perilaku untuk melayani kepentingan diri sendiri, yang bukan merupakan tugas atau arahan dari organisasi.

Salah satu instrumen terpenting demokrasi adalah lembaga-lembaga politik yang memiliki wewenang untuk melaksanakan suatu kegiatan atau aktivitas politik. Lembaga-lembaga politik tersebut merupakan lembaga perwakilan yang berupa lembaga-lembaga demokrasi yang sudah dikenal umum yaitu partai-partai politik, lembaga pemilihan umum, suatu pemerintahan sipil, adanya Dewan Perwakilan Rakyat, tegaknya sistem peradilan yang otonom, dan bekerjanya suatu lembaga pers yang mempunyai kebebasan mencari dan menyampaikan informasi kepada masyarakat. Koordinasi di antara lembaga-lembaga politik itu diatur menurut dua asas utama. Yaitu adanya otonomi tiap lembaga yang menjamin terbebasnya suatu lembaga dari intervensi lembaga lain. Dan yang kedua kehadiran dan kinerja semua lembaga politik itu harus mencerminkan perimbangan kekuasaan di antara tiga pihak.

---

<sup>21</sup> DuBrin, Andrew J. 2010. *Principles of Leadership. Sixth Edition*. South-Western: Cengage Learning. Hlm. 210-211

<sup>22</sup> Robbins, Stephen P. & Timothy A. Judge. 2011. *Organizational Behavior*. 14th Edition. Harlow: Pearson Education Limited. Hlm. 464-465.

Pertimbangan pembagian kekuasaan seperti inilah yang di sebut *trias politica*, yakni yang merupakan sebuah ide bahwa sebuah pemerintahan berdaulat harus dipisahkan antara dua atau lebih kesatuan kuat yang bebas, mencegah satu orang atau kelompok mendapatkan kuasa yang terlalu banyak. Adapun ketiga pihak tersebut adalah :

1. Eksekutif (sebagai pelaksana Undang-Undang/UU)
2. Legislatif (sebagai pembuat UU)
3. Yuditif (sebagai pengawas pelaksanaan UU).

**d. Keterkaitan antara Politik Organisasi Terhadap Kinerja**

Menurut Robbins, terdapat penelitian tentang hubungan antara politik organisasi dan prestasi/kinerja individu. Dalam penelitian itu, ada bukti sangat kuat yang menunjukkan bahwa persepsi terhadap politik organisasi berhubungan secara negatif terhadap kepuasan kerja.

Persepsi terhadap politik juga cenderung meningkatkan kecemasan kerja dan stres. Hal ini tampaknya terkait dengan persepsi, bahwa jika seseorang tidak terlibat dalam politik organisasi, maka ia mungkin akan kehilangan posisinya, yang akan direbut orang lain yang aktif berpolitik. Sebaliknya, jika orang itu masuk ke dalam dan berkompetisi di arena politik, orang itu akan merasakan tambahan stres. Bahkan, ketika politik menjadi terasa terlalu berat untuk ditangani, itu bisa mendorong kinerja untuk tidak baik. Terakhir, bukti-bukti awal menunjukkan, politik menjurus ke arah kemerosotan kinerja. Hal ini mungkin

disebabkan memandang lingkungan politik bersifat tidak adil terhadap dirinya, dan dengan demikian hal ini merusak motivasi kerja mereka.

Sedangkan Colquitt menyatakan, meskipun politik organisasi bisa menjurus ke hasil yang positif, persepsi orang terhadap politik umumnya negatif. Pada kenyataannya, tingkatan politik organisasi yang tinggi terlihat berdampak memerosotkan kinerja perusahaan secara keseluruhan. Sebagai akibatnya, organisasi dan para pemimpinnya berusaha melakukan langkah terbaik untuk meminimalkan persepsi tentang perilaku mementingkan diri sendiri, yang diasosiasikan dengan politik organisasi. Dengan demikian untuk indikator dalam meningkatkan kinerja dalam lembaga politik yaitu :

#### 1. Ketrampilan Politik

Kemampuan untuk secara efektif memahami pihak lain di tempat kerja, dan menggunakan pengetahuan itu untuk mempengaruhi pihak lain dengan cara-cara yang mengembangkan tujuan-tujuan pribadi dan/atau organisasi.

#### 2. Komitmen Politik

Sebagai keinginan atau sikap bertahan yang stabil untuk tidak mengubah pilihan politik. Dalam pekerjaan yang sesuai dengan rencana yang telah diterapkan sebelumnya.

Dalam proses berjalanya dunia politik, persepsi atau pandangan actor politik tidak bisa dianggap sebagai pandangan yang tetap (*real*), akan tetapi kesepakatan – kesepakatan yang dibangun terkendang bisa berubah sesuai dengan kepentingan politik para actor.

## **G. DEFINISI KONSEPSIONAL**

Defenisi konsepsional adalah suatu pengertian dari gejala yang menjadi pokok perhatian, Defenisi konsepsional dimaksud sebagai gambaran yang jelas, menghindari kesalahpahaman yang ada dalam pokok permasalahan.

Adapun batas pengertian konsepsional dalam pembahasan ini adalah :

1. **Efektivitas** adalah jangkauan suatu program sebagai suatu sistem dengan sumber daya dan sarana tertentu untuk memenuhi tujuan dan sasarnya tanpa melumpuhkan cara dan sumber daya itu serta tanpa memberi tekanan yang tidak wajar terhadap pelaksanaannya.
2. **Fungsi dewan DPRD DIY** adalah fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran.
3. **Fungsi Legislasi** adalah fungsi DPRD dalam merumuskan dan menetapkan peraturan daerah bersama kepala daerah.
4. **DPRD DIY** adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang ada di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, serta unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Daerah Istimewa Yogyakarta.
5. **Efektivitas Kerja** adalah penyelesaian kerja tepat pada waktu yang telah ditetapkan.
6. **Efektivitas Lembaga Politik** adalah Politik organisasi dapat dipandang sebagai tindakan-tindakan oleh individu, yang diarahkan pada tujuan memperjuangan kepentingan diri sendiri.

## **H. DEFINISI OPERASIONAL**

Defenisi Operasional merupakan petunjuk tentang bagaimana suatu konsep dapat di ukur dengan menggunakan indicator konkrit. Dengan kata lain, defenisi Operasional berbicara tentang bagaimana menurunkan gagasan – gagasan konsep abstrak ke dalam indicator empiris yang mudah di ukur. Dengan kata lain, Defenisi Operasional merupakan outline umum dari tulisan secara keseluruhan, yang akan menjadi dasar dalam upaya menjawab pertanyaan penelitian dan mengumpulkan data.

Adapun indikator – indikator dalam Defenisi Operasional, untuk mengukur analisis Efektivitas fungsi legislasi DPRD, di antaranya :

### **1. Analisis Efektivitas Fungsi Legislasi DPRD DIY Tahun 2009 – 2013.**

#### **A. Tahapan penyusunan fungsi legislasi Daerah (PROLEGDA)**

- Penyusunan Konsep PROLEGDA yang disusun oleh tim asisten panitia legislatif
- Klarifikasi, Sinkronisasi Konsep PROLEGDA yang dilaksanakan oleh tim asisten panitia legislatif
- Pemantapan Konsep PROLEGDA yang dilaksanakan oleh tim asisten panitia legislatif
- Pembahasan PROLEGDA yang dilaksanakan oleh panitia legislasi dan tim asisten
- Hasil PROLEGDA DPRD.

## **B. Tahapan fungsi legislasi**

- Identifikasi masalah
- Identifikasi Dasar Hukum
- Penyusunan Naskah Akademik
- Penyusunan Peraturan Daerah
- Konsultasi Publik
- Pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Pengesahan Peraturan Daerah

## **2. Efektivitas Kerja dalam organisasi**

### **A. Tiga kriteria dalam pengukuran efektivitas, yaitu:**

- Pendekatan Sumber (resource approach).
- Pendekatan sasaran (goals approach)
- Pendekatan proses (process approach).

### **B. Dua kriteria dalam pengukuran Efektivitas lembaga politik, yaitu :**

- Ketrampilan politik
- Komitmen Politik

## **I. METODE PENELITIAN**

### **1. Jenis Penelitian**

Mengenai jenis Penelitian yang di pakai dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif Kualitatif. Fokus dari penelitian ini adalah Efektivitas fungsi legislasi DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

## 2. Unit Analisa

Sesuai dengan pembahasan yang menjadi pokok bahasan dalam penelitian ini, maka unit analisisnya adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) DIY.

## 3. Jenis data

### a. Data primer

Merupakan data yang diperoleh secara langsung yaitu dalam proses wawancara, Sadar Narima, S,Ag, SH, Arif Noor Hartanto,S.IP, Nuryadi S,Pd, Yohanes Widi Praptomo, dan Drs. H. Ahmad Subangi. berupa keterangan dari pihak – pihak yang berhubungan dengan permasalahan yang ada dalam penelitian ini yakni Staf DPRD : Tuning Sriwinangsih. Data primer tersebut diperoleh dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) DIY dan sumber – sumber lainya yang relevan.

### b. Data Sekunder

Merupakan data yang diperoleh dari dokumen – dokumen yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) DIY dan ditunjang adanya catatan : daftar anggota Dewan serta jabatannya, laporan – laporan : Prolegda dan Perda, buku – buku: berit acara Perda, media massa, dan dokumen yang berkaitan dengan penelitian.

## 4. Teknik Pengumpulan Data

### a. Teknik Wawancara

Wawancara adalah teknik pengumpulan data dengan cara melakukan wawancara atau bertanya langsung kepada narasumber yakni Sadar Narima, S,Ag,

SH, Arif Noor Hartanto,S.IP, Nuryadi S,Pd, Yohanes Widi Praptomo, dan Drs. H. Ahmad Subangi dan Tuning Sriwinangsih, guna mendapatkan informasi yang diperlukan secara langsung ditempat penelitian. Menurut M. Natsir bahwa wawancara adalah memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara Tanya jawab sambil bertatap muka antara penanya dan responden.<sup>23</sup>

#### b. Observasi

Metode observasi adalah cara pengumpulan data yang dilakukan dengan melakukan kegiatan pengamatan dan pencatatan secara sistematis terhadap gejala yang tampak pada objek penelitian. Observasi merupakan suatu kegiatan pengamatan pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengamati dan mencatat secara sistematis gejala – gejala yang diselidiki.

#### c. Dokumentasi

Yaitu teknik pengambilan data yang diperoleh dari document – document, arsip, dan lainya atau dapat dikatakan teknik pengumpulan data yang diperoleh melalui bahan pustaka yang ada kaitanya dengan masalah yang diteliti.

### 5. Teknik Analisa Data

Analisa data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola kategori dan uraian dasar.<sup>24</sup> Teknik analisa data yang digunakan yakni analisa data secara kualitatif, yaitu menganalisa masalah tanpa menggunakan data

---

<sup>23</sup> M. Natsir, 1998, *Metode Penelitian*, Ghalia, hal 250

<sup>24</sup> Lexy J. Moeleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2007.



statistik atau matematis dengan menggunakan analisa isi agar dapat mendapat jawaban yang ilmiah, logis, dan empiris.

Dalam penelitian ini penulis akan berusaha menginterpretasikan fenomena-fenomena yang ada, yang muncul dan yang terjadi dari data dari data-data yang terkumpul tanpa penghitungan statistik.<sup>25</sup> Dalam hal ini penyusun dapat memberikan penjelasan dengan kata-kata tanpa menggunakan angka-angka jenis analisa data adalah deskriptif yang didasarkan pada uraian secara induktif. Kemudian digambarkan melalui susunan kalimat untuk memperoleh kesimpulan, selanjutnya adalah menganalisa objek sesuai dengan gejala objek yang diteliti lalu menginterpretasikan data dan dasar teori yang ada. Data yang akan dianalisis adalah data yang diperoleh dari wawancara tentang Efektivitas legislasi DPRD DIY, dokumen legislasi DPRD DIY, untuk keabsahan penelitian.

---

<sup>25</sup> Noeng Muhajdir, *Metode Penelitian Kualitatif*, Rake Sarasin, Yogyakarta, 1989, hal 71.