

**PERANAN DPRD BERSAMA PEMERINTAH DAERAH
DALAM MEMBENTUK PRODUK HUKUM YANG
MENGARAH PADA PENINGKATAN KESEJAHTERAAN
MASYARAKAT DAERAH**



TESIS

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
Mencapai Derajat Sarjana S-2

Program Studi Magister Ilmu Hukum
Bidang Konsentrasi Hukum Tata Negara

Oleh :

**TARJO HARSONO
R100030073**

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA**

2005

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Semangat reformasi telah merubah arah dan jiwa Pasal 8 UUD 1945 yang menghasilkan Undang-Undang yang baru di bidang pemerintahan Daerah, yaitu UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang memberikan keleluasan kepada Daerah untuk melaksanakan otonomi secara luas dan penuh terutama kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.

Sebelumnya, sejak ditetapkannya UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945 telah dilahirkan empat Undang-Undang yang mengatur pemerintahan Daerah yaitu UU Nomor 1 Tahun 1945 tentang peraturan mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah, UU No, 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah dan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. UU No. 1 Tahun 1945 dan UU No. 22 Tahun 1948 dibuat pada masa Demokrasi Liberal, UU No. 18 Tahun 1965 dibuat pada masa Demokrasi Terpimpin dan UU No. 5 Tahun 1965 dibuat pada masa Demokrasi Pancasila.

Walaupun dasar yang dipakai sama yaitu Pasal 18 UUD 1945, tetapi ternyata pada Undang-undangnya mempunyai corak yang berbeda-beda. Moh. Mahfud MD mengatakan bahwa:

“UU. No. 1 Tahun 1945 dan UU No. 22 Tahun 1948 berkarakter sangat responsif atau populis karena luasnya otonomi yang diberikan kepada Daerah”.

Sementara itu UU No. 18 Tahun 1965 dan UU No. 5 Tahun 1974 berkarakter konservatif atau elitis karena desentralisasi yang diterapkan lebih banyak diwarnai oleh sentralisasi.¹⁾

Penetapan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah sejalan dengan tuntutan reformasi yaitu perubahan berbagai peraturan perundang-undangan termasuk perundang-undangan yang mengatur pemerintah Daerah. MPR telah merekomendasikan lewat Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemerataan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan yaitu pembagian kekayaan pusat dan Daerah dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Demikian pula dengan tuntutan reformasi lain yaitu adanya kemudahan untuk mengamandemen UUD 1945 dalam hal ini termasuk Pasal-Pasal yang mengatur pemerintahan Daerah. Amandemen terhadap Pasal 18 UUD 1945 lahir pada sidang Tahunan MPR 2000 melalui amandemen kedua, yang merubah Pasal 18 menjadi Pasal 18, 18 A dan 18 B. Adapun lengkapnya bunyi Pasal tersebut adalah:

- Pasal 18 (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah-Daerah Propinsi dan Daerah Propinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Propinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai Pemerintah Daerah, yang diatur dengan Undang-Undang.
- (2) Pemerintah Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
 - (3) Pemerintah Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten dan Kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui Pemilu.
 - (4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.

¹⁾ Mahfud MD, Moh, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998, hal 378

- (5) Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh UU ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.
- (6) Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan Peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tuas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah Daerah diatur dalam UU.

Pasal 18A(1) Hubungan wewenang antara Pemerintah pusat, Pemerintah Daerah Propinsi dan Kabupaten dan Kota, atau antara Propinsi dan Kabupaten dan kota, diatur dengan UU dengan kekhususan dan keragaman Daerah.

- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan SDA dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan UU.

Pasal 18B(1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintah Daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan UU.

- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI yang diatur dalam UU.²⁾

Perubahan yang sangat diharapkan oleh masyarakat di Daerah yaitu pada hubungan pemerintahan pusat dan Daerah dan mengenai mekanisme hubungan DPRD dengan pemerintah Daerah. Permasalahan tersebut merupakan kunci otonomi Daerah, karena akan membatasi kewenangan pemerintah Daerah dan pemerintah pusat. Kewenangan yang menjadi hak Daerah untuk tidak diintervensi oleh pusat dan pemberdayaan rakyat di hadapan pemerintah lewat peranan dan fungsi DPRD.

Pengaturan mengenai hal tersebut akan menentukan kualitas dan kuantitas otonomi daerah, karena otonomi daerah diadakan bukan sekedar menjamin efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, bukan sekedar menampung kenyataan

bahwa negara Indonesia sangat luas, heterogen dan berpulau-pulau, tetapi otonomi daerah juga merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen mewujudkan kesejahteraan umum. Otonomi daerah juga merupakan cara memelihara negara kesatuan, daerah-daerah otonom bebas mandiri mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahannya sendiri, merasa diberi tempat yang layak di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga tidak akan ada alasan untuk keluar dari Negara Kesatuan RI.³⁾

UU No, 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memberikan tempat yang proporsional terhadap hal tersebut, walaupun masih terdapat beberapa kekurangan. Sementara itu masalah hubungan keuangan pusat dan Daerah diatur dalam UU No. 25 Tahun 1999 tentang perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Berbeda sekali dengan pengaturan mengenai hubungan pusat dan Daerah terutama masalah kewenangan Pemerintah Daerah dan mekanisme hubungan DPRD dengan Pemerintah Daerah dalam UU No. 5 Tahun 1974, menunjukkan sifat sentralisasi lewat asas dekonsentrasi. Asas dekonsentrasi merupakan asas penyelenggaraan pemerintahan pusat yang tidak seyogyanya diterangkan dalam kaitan dengan pemerintah Daerah dan tidak ada dasar hukumnya pada Pasal 18 UUD 1945. Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 yang menyebut asas tersebut adalah diluar konteks isi Pasal 18 UUD 1945. Penjelasan UUD 1945 ikut merusak sendi-sendi otonomi yang telah diatur dalam batang tubuh. Penjelasan mengenai keterangan pemerintahan dekonsentrasi yang tidak diatur didalam batang tubuh.⁴⁾

²⁾ UUD 1945, Pasal 18A, Pasal 18B

³⁾ Bagir Manan, 2001 *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, Hal 3

⁴⁾ Ibid, hal 4

UU No. 5 Tahun 1974 tidak memberi tempat kepada Daerah untuk mandiri, melainkan dibuat serba tergantung dan harus memenuhi kehendak pusat. Urusan rumah tangga Daerah sangat terbatas dan serba diawasi, keuangan Daerah serba tergantung pada kebaikan hati pusat.

Perlakuan semacam ini menimbulkan kekecewaan luar biasa pada Daerah. Beberapa Daerah tidak sekedar menuntut otonomi yang lebih luas, tetapi menginginkan melepaskan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, atau mengubah RI menjadi negara federal.

Dalam UU No. 5 Tahun 1974, aspek pencapaian keserasian (*doulmatigheid*) melalui peningkatan evektifitas sangat diutamakan sedang aspek pengembangan demokrasi dalam pemerintah kurang ditampilkan. Dalam hal ini banyak pihak mempertanyakan sejauh mana UU No. 5 Tahun 1974 telah menjamin terlaksananya mekanisme kerja yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah.⁵⁾

Yang dominan adalah justru peranan pemerintah pusat baik langsung atau lewat aparatnya di Daerah. Menurut UU No. 5 Tahun 1974 Gubernur, Bupati dan Walikota adalah kepanjangan pemerintah pusat yang mempunyai wewenang sangat besar sekaligus sebagai Kepala Daerah. Para Gubernur, Bupati dan Walikota dinamakan penguasa tunggal di Daerah, yaitu sebagai pemimpin pemerintahan, koordinator pembangunan dan pembina kemasyarakatan di segala bidang (Pasal 80 UU No. 5 Tahun 1974). Hal ini karena konsepsi dalam UU No. 5 Tahun 1974 bahwa Pemerintah Daerah adalah

⁵⁾ Dahlan Thaib, 2000, *DPR dan sistem Ketatanegaraan di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hal 86)

Kepala Daerah dan DPRD. Dengan demikian DPRD adalah bagian dari Pemerintah Daerah. Kelemahan yang menonjol dari kewenangan DPRD yaitu pada tata cara pemilihan Kepala Daerah, DPRD hanya berwenang memilih dan mencalonkan Kepala Daerah, tetapi tidak berhak menentukan (Pasal 5 ayat 1 dan Pasal 2) yang menentukan adalah Pemerintah Pusat. Pertanggungjawaban kepala Daerah pun tidak kepada DPRD, tetapi kepada Pemerintah pusat.⁶⁾

Pada sisi lain, justru posisi kepala wilayah dapat mengawasi dan mengendalikan DPRD, yaitu diatur dalam Pasal 35. Apabila ternyata DPRD tingkat I melalaikan atau karena sesuatu hal tidak dapat menjalankan fungsi dan kewajibannya sehingga dapat merugikan Daerah atau negara, setelah mendengar pertimbangan Gubernur KDH tingkat I, Mendagri menentukan cara bagaimana hak, wewenang dari kewajiban DPRD itu dijalankan, demikian pula untuk DPRD tingkat II, Bupati/Walikota/Kabupaten KDH tingkat II yang memberi pertimbangan. Pada fungsi pengaturan bobot kekuasaan DPRD sangat kecil yaitu karena kewenangan pengesahan oleh pemerintah pusat terhadap peraturan Daerah. Mekanisme ini juga menimbulkan kesan bahwa anggota DPRD bekerja tidak tuntas.

Kenyataan tersebut menimbulkan mekanisme hubungan tata kerja antara DPRD dengan Kepala Daerah menjadi tidak seimbang sesuai dengan proporsinya. Kekuasaan kepala Daerah yang sekaligus sebagai kepala wilayah sangat besar dan menonjol sebaliknya peranan DPRD sangat kecil, sehingga dapat dikatakan UU No. 5 Tahun 1974 adalah Undang-Undang “*Executive heavy*” dan mengesampingkan peran DPRD yang merupakan wakil-wakil rakyat.

⁶⁾ UUD 1945, Pasal 5 ayat 1 dan 2

Setelah berlalu lebih dari 24 Tahun, UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah berakhir dengan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan Daerah yang memberikan otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab kepada Daerah khususnya kabupaten dan kota. Menurut penjelasan UU No. 22 Tahun 1999, yang dimaksud dengan kewenangan otonomi luas adalah kekuasaan Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik, luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Di samping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggarannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Otonomi nyata adalah keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di Daerah. Sementara itu otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewajiban yang harus dipikul oleh Daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemulihan hubungan yang serasi antara pusat dan Daerah serta antar Daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut UU No. 22 Tahun 1999, di Daerah dibentuk DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah (Pasal 14 ayat1), sedangkan Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah

beserta perangkat Daerah lainnya (Pasal 14 ayat 2). Kedua badan tersebut merupakan pemerintahan Daerah yang menyelenggarakan pemerintahan Daerah otonomi menurut asas desentralisasi (Pasal 1 huruf d). Sementara itu Daerah otonomi adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas Daerah tertentu, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dijelaskan pula pada Pasal 16 ayat (2) bahwa kedudukan DPRD adalah sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah Daerah.

Dengan demikian maka UU No. 22 Tahun 1999 mendudukkan hubungan DPRD dengan pemerintah Daerah pada hubungan yang sejajar dalam rangka melaksanakan fungsi masing-masing.

Diterangkan dalam penjelasan UU No. 22 Tahun 1999 bahwa pelaksanaan otonomi Daerah harus meningkatkan peran dan fungsi Badan Legislatif Daerah dalam fungsi legislatif, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan Daerah. Dipisahkannya DPRD dengan pemerintah Daerah dengan maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban pemerintah Daerah kepada rakyat. Oleh karena itu hak-hak DPRD cukup luas dan diadakan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijaksanaan Daerah dan melaksanakan fungsi pengawasan.

UU No. 22 Tahun 1999 menempatkan kedudukan DPRD dalam posisi yang menonjol (“Legislative heavy”) tetapi tetap dalam porsi yang sejajar dan sebagai mitra dari pemerintahan Daerah. Dalam penjelasan UU No. 22 Tahun 1999 terdapat penekanan bahwa DPRD harus lebih berdaya agar dapat menyerap

serta menyalurkan aspirasi masyarakat untuk menjadi kebijaksanaan Pemerintah Daerah. Pada sisi lain pemerintah Daerah harus dapat meningkatkan pertanggungjawaban kepada rakyat. Semua yang berkaitan dengan harkat kehidupan orang banyak (masyarakat), DPRD selaku wakil rakyat harus dapat memberikan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah dari aspirasi rakyat yang telah diartikulasikan oleh DPRD. Peranan DPRD tersebut merupakan wujud dari bunyi Pasal 16 ayat (1) dimana DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di Daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. Sementara itu pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada rakyat bermuara pada tanggung jawab Pemerintah Daerah untuk meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat sebagaimana bunyi Pasal 43 huruf e, yaitu Kepala Daerah mempunyai kewajiban meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat.

Dengan latar belakang tersebut di atas, maka penelitian untuk penulisan tesis ini akan mengupas penyelenggaraan pemerintah Daerah kabupaten dengan judul *“PERANAN DPRD BERSAMA PEMERINTAH DAERAH DALAM MEMBENTUK PRODUK HUKUM YANG MENGARAH PADA PENINGKATAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT DAERAH”*.

B. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang tersebut di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan yang merupakan fokus dari penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana peranan DPRD bersama Pemerintah Daerah dalam membentuk produk hukum yang mengarah pada peningkatan kesejahteraan masyarakat?

2. Faktor apa yang menyebabkan hambatan terhadap peranan DPRD bersama Pemerintah Daerah dalam membentuk produk hukum yang mengarah pada peningkatan kesejahteraan masyarakat?
3. Langkah apa yang harus ditempuh untuk meningkatkan peranan DPRD bersama Pemerintah Daerah dalam membentuk produk hukum yang mengarah pada peningkatan kesejahteraan masyarakat?
4. Bagaimana Proses pengambilan Keputusan dalam pembentukan Peraturan Daerah?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian untuk penulisan tesis ini bertujuan untuk :

1. Memberikan gambaran tentang bagaimana peranan DPRD bersama pemerintah Daerah dalam membentuk produk hukum yang mengarah pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.
2. Mengetahui faktor-faktor yang menghambat peranan DPRD bersama Pemerintah Daerah dalam membentuk produk hukum yang mengarah pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.
3. Memberikan sumbangan pemikiran langkah apa yang harus ditempuh agar peranan DPRD bersama Pemerintah Daerah dalam membentuk produk hukum yang mengarah pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.
4. Mengetahui Proses pengambilan Keputusan dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Wonogiri

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik dari segi teoretis maupun dari segi praktis.

1. Dari segi teoretis diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan terutama ilmu hukum tata negara dan lebih khusus lagi diharapkan dapat bermanfaat bagi khasanah pengembangan Hukum Pemerintahan Daerah, mengingat otonomi Daerah akan terus menjadi wacana yang selalu dinamis.
2. Dari segi praktis diharapkan dapat dijadikan bahan masukan bagi para penyelenggara pemerintahan, khususnya pemerintah Daerah, yang pada saat ini sedang mencari format yang tepat di dalam penyelenggaraan pemerintah Daerah. Selebihnya hasil penelitian ini diharapkan menjadi setitik embun untuk memberikan sumbangan dalam menempatkan otonomi Daerah pada penyelenggaraan Pemerintah Negara.

E. Kerangka Pemikiran

Penyelenggaraan pemerintah daerah mengalami pergeseran yang sangat berarti dengan diundangkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. UUD 1945 amandemen kedua merubah Pasal 18 , 18 A dan 18 B ayat (2) menyebutkan bahwa pemerintah Daerah Propinsi, Daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri, urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan UU No. 22 Tahun 1999 walaupun disusun sebelum amandemen Pasal 18, tetapi banyak sisi yang mendekati nafas Pasal 18 ayat 2 tersebut UU No. 22 tahun 1999 menyebutkan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan

masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Inti dari pelaksanaan Otonomi Daerah adalah terdapatnya keleluasaan Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas dan peran serta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya. Memberikan otonomi daerah tidak hanya berarti melaksanakan demokrasi lapisan bawah, tetapi juga mendorong aktivitas untuk melaksanakan sendiri apa yang dianggap penting bagi lingkungan sendiri.

Dengan berkembangnya pelaksanaan demokrasi dari bawah, maka rakyat tidak saja dapat menentukan nasibnya sendiri melalui pemberdayaan masyarakat, melainkan juga berupaya memperbaiki nasibnya sendiri. Hal ini dapat diwujudkan dengan memberikan kewenangan yang cukup luas kepada Pemerintahan Daerah guna mengatur dan mengurus serta mengembangkan daerahnya. Kewenangan artinya keleluasaan untuk menggunakan dana, baik yang berasal dari daerah sendiri maupun dari pusat sesuai dengan keperluan daerahnya tanpa campur tangan pusat. Di samping itu, juga keleluasaan untuk menggali sumber-sumber potensial yang ada di daerahnya, keleluasaan untuk berprakarsa, memilih beberapa alternatif, menentukan prioritas dan mengambil keputusan untuk kepentingan daerahnya, keleluasaan untuk memperoleh dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang memadai, yang berdasarkan atas kriteria objektif dan adil.

Pemberian otonomi kepada Daerah tidak lagi didasarkan kepada banyaknya penyerahan urusan, melainkan pada pemberian wewenang yang luas

untuk mengatur dan menyelenggarakan urusan di semua bidang pemerintahan. Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter/fiskal, dan agama serta kewenangan bidang lain. Kewenangan bidang lain meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dan perimbangan keuangan, sistem administrasi negara daerah lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pemberdayaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional.

Perubahan yang mendasar pada UU No. 22 Tahun 1999 adalah pada pengaturan institusi DPRD sebagai badan legislatif daerah dan pemerintahan daerah, Pasal 14 menyebutkan bahwa daerah di bentuk DPRD sebagai badan legislatif daerah dan pemerintahan daerah sebagai badan eksekutif. Pemerintah daerah terdiri atas kepala daerah beserta perangkat daerah lainnya . Sebagai badan legislatif daerah, DPRD kedudukannya sejajar dan menjadi mitra dari pemerintahan daerah.

Kewenangan yang besar pada DPRD merubah mekanisme hubungan instansi di daerah yang dalam UU No. 5 Tahun 1974 Bupati cenderung lebih dominan yaitu sebagai Kepala Wilayah. Sebaliknya dalam UU No. 22 Tahun 1999 DPRD lebih dominan, karena berwenang memilih Bupati, mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Bupati, kerjasama dengan Bupati membentuk Peraturan daerah, menetapkan APBD, melaksanakan pengawasan, memberikan pertimbangan terhadap acara perjanjian internasional, menampung dan menindaklanjuti aspirasi daerah dan masyarakat (Pasal 18). Sementara itu

kewajiban Kepala daerah yang bertugas memimpin daerah yaitu mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik sebagai cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, memegang teguh Pancasila dan UUD 1945, menghormati kedaulatan rakyat, menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan dan meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat serta memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat (Pasal 43 UU No. 22 Tahun 1999).

Hal ini berarti bahwa DPRD sebagai badan legislatif berwenang menyerap aspirasi, mengartikulasikan menjadi bahan pertimbangan kepada pemerintah daerah dalam bentuk peraturan daerah atau kebijakan Pemerintah Daerah. Terhadap semua peraturan daerah dan kebijaksanaan pemerintah daerah DPRD berkewajiban untuk mengawasi. Sementara itu tanggung jawab pemerintah daerah adalah melaksanakan semua peraturan daerah dan membuat kebijakan yang mengarah pada tujuan yaitu terciptanya kesejahteraan rakyat.

Menurut United Nation Development Programmer (UNDP) tahun 1990, Konsep Pembangunan Manusia (KPM) dapat dirumuskan di suatu wilayah kabupaten, Propinsi dan negara yang diukur melalui Human Development Index (HDI) atau Indek Pembangunan Manusia (IPM) yang didasarkan atas tiga tujuan atau produk pembangunan yaitu: ²³⁾

1. Komponen kesehatan (usia panjang) yang diukur dengan angka harapan hidup;
2. Komponen pendidikan (pengetahuan) yang diukur dengan rata-rata tertimbang jumlah orang dewasa yang dapat membaca (melek huruf) dan rata-rata lama sekolah;

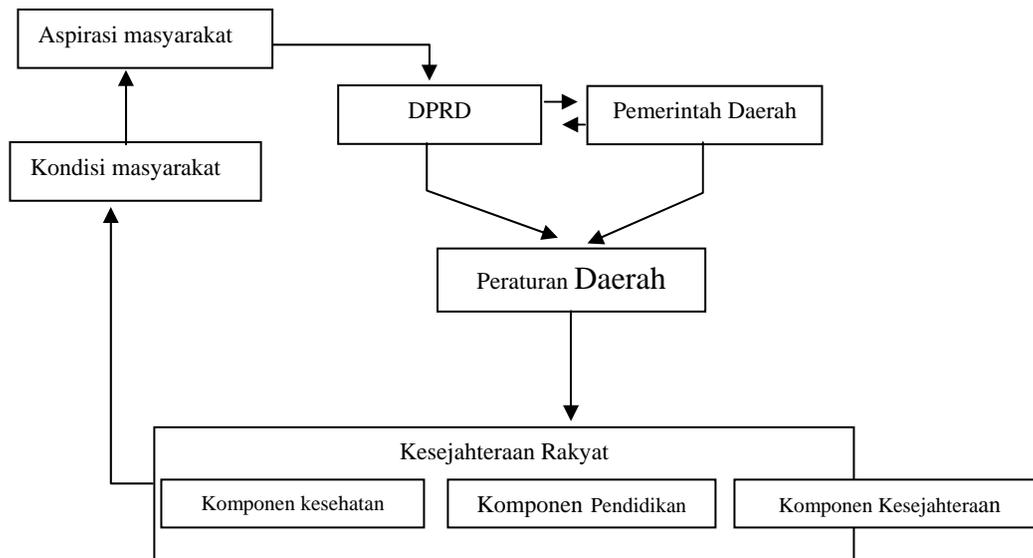
3. Komponen kesejahteraan (penghasilan) yang diukur dengan pendapatan perkapita riil menurut daya beli.

Dengan tiga ukuran ini, ranking IPM dibagi menjadi empat kelompok yaitu :

1. Kabupaten dengan tingkat pembangunan manusia yang rendah, bila nilai IPM < 50;
2. Kabupaten dengan tingkat pembangunan manusia menengah bawah, bila nilai IPM berkisar antara 50 hingga 66;
3. Kabupaten dengan tingkat pembangunan nasional menengah ke atas, bila nilai IPM antara 66 hingga 80;
4. Kabupaten dengan tingkat pembangunan manusia yang tinggi, bila nilai IPM lebih dari 80, yang berarti sangat memperhatikan pembangunan manusia.

IPM hanya mengukur tingkat pembangunan manusia secara relatif yang memfokuskan pada tujuan akhir pembangunan (usia panjang, pengetahuan dan pilihan material atau daya beli). DPRD di sini yang dimaksud sesuai dengan lokasi penelitian adalah DPRD Kabupaten Wonogiri yang mempunyai masa kerja dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2004. Kerangka berpikir tersebut seperti terlihat pada bagan berikut:

²³⁾ *Analisa Situasi Pembangunan Manusia Kabupaten Wonogiri Tahun 1999, 2002,*



Bagan I.1. Kerangka Berpikir

F. Metode Penelitian

Dalam meneliti Peranan DPRD bersama Pemerintah Daerah dalam membentuk produk hukum yang mengarah pada peningkatan kesejahteraan masyarakat merupakan penelitian yang menggabungkan metode yuridis normatif dan metode yuridis sosiologi.

1. Metode Yuridis Normatif

Metode yuridis normatif, yaitu suatu metode dimana dalam mencari data yang digunakan berpegang pada segi-segi yuridis, khususnya penelitian hukum untuk menginventarisasi peraturan perundangan dan sinkronisasi vertikal dan horisontal dengan tujuan untuk mengungkapkan kenyataan sampai sejauh mana suatu perundang-undangan tertentu itu serasi secara vertikal atau serasi secara horisontal, dalam hal perundang-undangan tersebut adalah sederajat dan termasuk bidang yang sama. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal, maka yang termasuk dalam ruang lingkupnya adalah

berbagai perundang-undangan yang derajatnya berbeda-beda yang mengatur bidang yang sama. Untuk dapat melakukan penelitian yang mengatur bidang yang sama dalam taraf sinkronisasi, lebih dahulu harus dilakukan inventarisasi perundang-undangan yang mengatur hukum yang telah ditentukan untuk diteliti. Dalam penelitian inventarisasi yang dimaksud adalah inventarisasi terhadap perundang-undangan yang mengatur hubungan mekanisme tata kerja antara DPRD dengan Pemerintah Daerah.

Di samping itu juga akan dilakukan pengkajian menurut norma-norma hukum positif dan asas-asas hukum yang dilakukan terhadap norma-norma hukum yang merupakan patokan untuk bertingkah laku atau melakukan perbuatan yang pantas. Penelitian hukum yang normatif menekankan pada langkah-langkah spekulatif-teoritis dan analisis normatif.⁷⁾

2. Metode Yuridis Sosiologi

Disamping menggunakan metode yuridis normatif, juga menggunakan metode yuridis sosiologis sebagai penunjang. Metode ini diperlukan untuk mengidentifikasi dan mengklarifikasi aspek non hukum keperluan penelitian hukum.

Dari teori yang relevan dengan permasalahan penelitian ini akan dilakukan analisis kualitatif dengan penalaran deduktif-induktif. Dari deduktif dan induktif yang dilakukan diharapkan dapat memperoleh jawaban yang paling mungkin dan paling tinggi tingkat kebenarannya.

⁷⁾ Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, Hal 36

G. Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini adalah “*case study*”, dimana cirinya menurut James A. Block dan Dean J. Champion, 1976 sebagaimana dikutip oleh Soekanto Soerjono yaitu: ⁸⁾

.....through examination of specific social settings on particular aspects of social settings, including Indonesia varying detail psychological description of person Indonesia those settings.

Studi kasus ini akan menggambarkan secara lengkap mengenai ciri-ciri suatu keadaan, sehingga generalisasi yang diperoleh sangat terbatas yakni hanya pada ruang lingkup objek penelitian yang bersangkutan.

H. Sumber Data

Data dalam penelitian ini diperoleh dari dua sumber, yaitu data empiris dan bahan pustaka. Data empiris diperoleh dengan cara wawancara dengan responden. Dalam pada itu bahan pustaka di bagi menjadi tiga macam yaitu :

- a. Bahan hukum primer, yang terdiri dari peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak termodifikasi maupun yang lain.
- b. Bahan hukum sekunder, yang merupakan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti Peraturan-peraturan daerah, hasil-hasil penelitian dan sebagainya.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus, ensiklopedia, dan sebagainya.

⁸⁾ Soerjono Soekanto, *Ibid*, hal 54

I. Teknik Pengumpulan Data

Setiap penelitian hukum senantiasa didahului dengan penggunaan studi dokumen atau bahan pustaka. Dengan demikian yang terlebih dahulu dilakukan adalah melakukan inventarisasi terhadap dokumen-dokumen baik primer, sekunder maupun tersier yaitu meliputi UU, PP, Kepres, Perda, Raperda, Keputusan DPRD, Risalah-risalah rapat, dan sebagainya.

Langkah selanjutnya yaitu mencari data empiris dengan cara wawancara menggunakan kuesioner kepada pihak-pihak yang dianggap kompeten terhadap masalah tersebut. Dari responden yang terdiri dari anggota DPRD, pada pejabat eksekutif, pihak independen baik dari kalangan intelektual atau tokoh masyarakat maupun dari masyarakat sendiri.

J. Penentuan Responden dan Sample

Pengambilan sampel dilakukan dengan cara "*purposive sampling*" yaitu pengambilan sample telah ditentukan sendiri oleh peneliti berdasarkan pertimbangan tertentu. Adapun Responden yang akan diteliti berkisar antara 30 sampai dengan 50 orang, adapun responden yang akan dipergunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

1. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Wonogiri;
2. Pejabat Pemerintah Daerah, baik yang ada di Sekretariat Daerah, Dinas Daerah maupun Lembaga Teknis Daerah;
3. Tokoh-tokoh masyarakat, yang diambil dari kalangan kampus.

K. Analisis Data

Analisis data adalah proses mengorganisasikan data dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan

tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data hasil temuan. Dalam analisis data ini penulis menggunakan teknik analisis normatif kualitatif, yang dilakukan dengan cara mendeskripsikan norma hukum, doktrin dengan data-data yang telah diolah dan duntuk selanjutnya kesimpulan akan ditarik secara diduktif.

Yang dimaksud dengan kualitatif adalah mempertimbangkan antara hasil penelitian lapangan dengan hasil kajian kepustakaan. Penelitian kepustakaan yang dilakukan adalah membandingkan peraturan-peraturan mengenai masalah DPRD dan otonomi daerah dengan peran DPRD dan Pemerintah Daerah dalam membuat produk hukum yang mengarah pada peningkatan Kesejahteraan Masyarakat.

L. Keabsahan Data

Dalam menguji keabsahan suatu data atau memeriksa kebenaran data digunakan cara memperpanjang masa penelitian, pengamatan yang terus-menerus, triangulasi, baik triangulasi sumber data maupun triangulasi teknik pengumpulan data, menganalisis kasus negatif, mengadakan sumber check, serta membicarakan dengan orang lain atau rekan sejawat.

Terkait dengan hal tersebut di atas maka dapat dirumuskan langkah-langkah yang dilakukan peneliti untuk memperoleh data yang terpercaya melalui:

1. Pengamatan secara terus menerus. Kegiatan ini dimaksudkan bahwa peneliti berusaha untuk selalu mengamati proses pelaksanaan pelatihan yang berlangsung. Dengan demikian, peneliti dapat memperhatikan segala kegiatan yang terjadi dengan lebih cermat, aktual, terinci dan

mendalam. Di samping itu, peneliti mengumpulkan hal-hal yang bermakna untuk lebih memahami gejala yang terjadi. Pengamatan secara terus menerus ini dilakukan selain untuk menemukan hal-hal yang konsisten, juga dilakukan sebagai upaya untuk memenuhi kriteria reliabilitas data yang diperoleh.

2. Triangulasi data. Teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data yang diperoleh melalui wawancara, untuk mencari atau memperoleh standar kepercayaan data yang diperoleh dengan jalan melakukan pengecekan data, cek ulang dan cek silang pada dua atau lebih informasi. Setelah mengadakan wawancara dan observasi, peneliti mengadakan penelitian kembali, mencocokkan data yang diberikan oleh informan satu dengan informan lainnya. Peneliti meminta kembali penjelasan, atau informasi baru dari informan yang sama dan pertanyaan yang sama tetapi dengan waktu dan situasi yang berbeda. Pengecekan dilakukan untuk mengecek kebenaran data hasil wawancara tentang implementasi manajemen peningkatan mutu berbasis sekolah
3. Membicarakan dengan orang lain (rekan-rekan sejawat yang banyak mengetahui dan memahami masalah yang diteliti). Teknik ini dilakukan dengan cara mengekspos hasil sementara atau hasil akhir yang diperoleh dalam bentuk diskusi analitik dengan rekan-rekan sejawat. Teknik ini juga mengandung beberapa maksud sebagai salah satu teknik pemeriksaan keabsahan data.

M. Sistematika Pembahasan

Pada Bab I ini diuraikan Latar belakang masalah yang mendasari penulis memilih judul Tesis ini, Rumusan Masalah, tujuan Penelitian, manfaat Penelitian, kerangka Pemikiran, metode penelitian, tipe penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, penentuan responden dan sampel, analisa data, keabsahan data dan sistematika pembahasan..

Bab II Tinjauan Teori berisi beberapa pengertian serta teori yang mendukung penulis

Bab III tentang Gambaran Umum Objek Penelitian yang meliputi keadaan Wilayah Kabupaten Wonogiri, Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah Daerah Kabupaten Wonogiri, Dasar, Kedudukan dan Tugas DPRD Kabupaten Wonogiri, Hak dan kewajiban DPRD Kabupaten Wonogiri .

Bab IV Tentang Hasil Penelitian dan Pembahasan yang isinya menjabarkan Komposisi anggota Dewan, penggantian Dewan, dan Daftar anggota Komisi-Komisi DPRD Kabupaten Wonogiri. Serta pembahasan tentang Peranan DPRD Bersama Pemerintah daerah, dalam membentuk Produk hukum, hambatan-hambatan yang dialami DPRD bersama Pemerintah daerah dalam membentuk Produk Hukum, serta menjelaskan langkah-langkah yang ditempuh DPRD bersama Pemerintah Daerah untuk mengatasi hambatan-hambatan tersebut.

Bab V merupakan Bab terakhir dalam penulisan tesis ini, yang berisi Simpulan yang diperoleh dari analisis dan pembahasan pada bab-bab sebelumnya serta saran dan pendapat yang berguna untuk penelitian selanjutnya dan berguna sebagai masukan anggota Dewan dan Pemerintah daerah dalam membuat produk-produk hukum berikutnya.