

## **BAB II METODE PENELITIAN**

### **2.1. Jenis Penelitian**

Penelitian adalah suatu proses untuk memahami dan mencari solusi. Menurut Idrus (2007:13), penelitian merupakan cara-cara ilmiah untuk memahami dan memecahkan masalah, sehingga didapatkan kebenaran yang sifatnya kebenaran ilmiah.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan metode penelitian eksploratorif, yakni metodologi yang digunakan apabila peneliti belum mengetahui secara mendasar berkenaan dengan masalah yang akan diteliti. Sebagaimana Irawan (2005: 59) menyatakan:

“Metode yang bersifat eksploratorif kita pakai manakala kita belum tahu secara persis dan spesifik obyek penelitian kita. Kita baru pada tahap membuka hutan. Kita belum tahu secara detil isi hutan tersebut dan apa saja yang cukup menarik dan penting untuk diteliti. Pada tahap ini, kita baru ingin membuat peta umum tentang sesuatu. Ibarat peta sebuah kota, maka pada tahap pertama ini, yang kita petakan barulah bagian-bagian paling nampak dari kota itu, misalnya jalan-jalan utama, gedung-gedung paling besar, sungai terbesar, dan sebagainya. Hal ini tidak berarti yang “tidak nampak” berarti tidak penting. Ini mengartikan dalam studi eksploratoris, kita baru pada tahap pemahaman yang paling dangkal dari sesuatu. Apa yang kita pahami baru kulit permukaan dari sesuatu. Karena itu cakupan eksploratoris biasanya cukup luas.”

Lebih mendalam lagi Irawan (2005: 59) menjelaskan secara teknis:

”Secara teknis, metode yang bersifat eksploratorif ini terwujud dalam bentuk penelitian survai (survey) dengan mengandalkan kuesioner atau observasi sekilas sebagai instrument pengumpulan data. Hasilnya pun cukup berbentuk angka-angka sederhana seperti frekuensi atau prosentase. Seandainya pun data dari kuesioner dianalisis dengan alat statistik yang lebih rumit dengan korelasi atau regresi, hasil perhitungan ini pun cukup cenderung hanya nampak rumit di permukaan, tetapi pemahaman kita terhadap sesuatu itu tetap saja dangkal. Karena itu, perlu ditekankan bahwa tingkat kedalaman penelitian kita terhadap

sesuatu tidak ditentukan oleh kerumitan alat statistik yang kita gunakan tetapi lebih oleh bagaimana kita mengajukan pertanyaan penelitian kita dan bagaimana kita mengumpulkan data yang kita perlukan. Statistik hanyalah alat, dan alat yang logis pastilah yang sesuai dengan sifat data dan kedalaman pertanyaan penelitian kita.”

Pengertian ini diperdalam lagi dengan pendapat Black dan Champion (1999: 67) bahwa penelitian eksploratori ditandai oleh beberapa ciri, yaitu :

1. Penyelidik sedikit atau tidak memiliki pengetahuan mengenai masalah atau situasi yang diselidiki;
2. Ketidaktahuan mengenai kelompok orang tertentu atau sasaran penelitian lain semacamnya tidak memberikan banyak kesempatan kepada penyelidik untuk memusatkan perhatian pada aspek-aspek yang spesifik dari situasi sosial;
3. Penelitian eksploratori sebagai salah satu kegunaan utamanya bisa menemukan berbagai factor signifikan yang bisa ditaksir secara lebih rinci dan mendalam pada suatu kesempatan yang lebih canggih.

## **2.2. Konsep (Teori) dan Peraturan**

### **2.2.1. Tinjauan secara teoritis**

#### **2.2.1.1. Konsep Mekanisme**

Istilah mekanisme telah banyak kita dengar dalam percakapan sehari-hari. Pada umumnya mekanisme diartikan sebagai cara kerja. Hal ini sesuai dengan apa yang terdapat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (1999) yang diartikan sebagai teknik penggunaan mesin; cara kerja suatu organisasi (perkumpulan); hal saling bekerja seperti mesin (kalau yang satu bergerak, yang lain turut bergerak).

Berbeda dalam Kamus Politik oleh Marbun (2002:344) dijelaskan dua pengertian mekanisme sebagai berikut :

“1. Mekanisme adalah Paham monistik dan materialistik, yang bertitik tolak bahwa segala kejadian di alam semesta, dapat dikembalikan reaksi-reaksi secara fisik-kimiawi dan tunduk pada hukum-hukum mekanika. Paham ini sama sekali mengabaikan suatu sasaran akhir (finalitas), karena segala kejadian di alam

semesta berdasarkan hukum sebab akibat segala;2. Cara kerja suatu organisasi”.

Mekanisme dalam usulan penelitian ini bukan sebagai suatu paham akan tetapi cara kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam hal Pembahasan Peraturan Daerah.

#### **2.2.1.2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Faried Ali (1997:140) mengartikan Legislatif sebagai pembuat peraturan perundang-undangan.

Adapun tugas dan wewenang DPRD sebagaimana yang diatur dalam Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 42 ayat (1) adalah sebagai berikut :

- a. Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;
- e. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- i. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah; dan

- k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Adapun hak DPRD menurut Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 43 ayat (1) adalah sebagai berikut :

- a. Interpelasi;
- b. Angket; dan
- c. Menyatakan pendapat.

Adapun hak dari anggota DPRD itu sendiri menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal (44) adalah sebagai berikut :

- a. Mengajukan rancangan Perda;
- b. Mengajukan pertanyaan;
- c. Menyampaikan usul dan pendapat;
- d. Memilih dan dipilih;
- e. Membela diri;
- f. Imunitas;
- g. Protokoler;
- h. Keuangan dan administratif

Disamping hak-hak yang dimiliki oleh DPRD, sebagai Badan Legislatif Daerah yang mempunyai peranan penting dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah, DPRD juga mempunyai kewajiban-kewajiban. Adapun kewajiban-kewajiban tersebut sebagaimana tertulis pada Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 45 adalah sebagai berikut :

- a. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menaati segala peraturan perundang-undangan;
- b. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- c. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
- e. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
- f. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan.
- g. Memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya.
- h. Menaati Peraturan Tata Tertib, Kode Etik, dan sumpah/janji anggota DPRD; dan

- i. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

Mengenai Usaha anggota Badan Legislatif (wakil rakyat) untuk menegakkan keserasian antara kepentingan anggota masyarakat yang diwakilinya dengan kepentingan berbagai kelompok dan lembaga baik di tingkat nasional maupun di tingkat Daerah, menurut Arbi Sanit (1985:205) ada empat faktor :

1. Integritas dan kemampuan atau keterampilan anggota Badan Legislatif;
2. Pola hubungan anggota badan tersebut dengan anggota masyarakat yang mereka wakiii yang tercermin di dalam system perwakilan yang berlaku;
3. Struktur organisasi Badan Legislatif yang merupakan kerangk format bagi kegiatan anggota dalam bertindak sebagai wakil rakyat;
4. Hubungan yang tercermin dalam pengaruh timbal balik antara Badan legislatif dengan eksekutif dan lembaga-lembaga lainnya sebagai unit-unit pemerintahan di tingkat daerah, serta hubungan badan tersebut dengan tembaga-tembaga yang sama di tingkat yang lebih tinggi hirarkinya.

UU No. 32 Tahun 2004 pasal 40 ayat (1), menyatakan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang merupakan landasan yuridis bagi DPRD dalam menjalankan fungsi-fungsinya sebagai Badan Legislatif Daerah. Menurut Wasistiono (2001:54) dilihat dari segi etimologis, kata legislatif berasal dari kata "*to legislate*", yang berarti mengatur atau membuat undang-undang. Dengan demikian fungsi utama badan legislatif adalah adalah membuat peraturan perundang-undangan. Sedangkan kata eksekutif berasal dari kata "*to execute*" yang artinya menjalankan, melaksanakan atau melakukan.

Pelaksanaan dari fungsi legislasi, DPRD dapat menggunakan hak-hak dan fungsi-fungsinya seperti yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 (UU No. 22 Tahun 2003) tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yaitu penggunaan hak

interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat serta fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Dengan dijalankannya hak-hak dan fungsi-fungsi DPRD, maka kebijakan-kebijakan pemerintah di daerah akan lebih mencerminkan kehendak rakyatnya. Tetapi dalam prakteknya fungsi DPRD tidak berjalan sebagaimana mestinya, sebab hak inisiatif relatif tidak pernah dilaksanakan.

Dilihat dari struktur pemerintahan menurut UU No. 5 Tahun 1974 sangat membatasi penggunaan hak prakarsa atau hak inisiatif oleh DPRD, sebab dengan diterapkannya peran ganda Gubernur Kepala Daerah Tingkat 1, Walikota Madya dan Bupati Kepala Daerah Tingkat II yang dalam prakteknya lebih menonjolkan perannya sebagai Kepala Wilayah, maka sebagai konsekuensinya DPRD kurang memiliki kesempatan untuk memainkan perannya sebagai legislator dalam merumuskan Peraturan Daerah. Pada sisi yang lain begitu kecilnya kekuasaan yang dimiliki Dewan dalam fungsi legislasi ini, antara lain terlibat dari pengesahan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat, membuat anggota DPRD merasa canggung untuk menerima atau menolak suatu rancangan Peraturan Daerah dan mekanisme ini juga memberikan kesan bahwa anggota Dewan tidak menjalankan fungsi yang seharusnya.

Pernyataan yang dikemukakan di atas menggambarkan kedudukan Kepala Daerah yang begitu kuat di satu pihak dan melemahnya peran DPRD di lain pihak. Sebagaimana yang ditemukan dalam pasal-pasal UU No. 5 Tahun 1974, bila dibandingkan dengan UU No. 22 Tahun 1999 terlepas dari kelemahan yang ada maka sangat sulit untuk mengingkari bahwa UU No. 22 Tahun 1999 merupakan produk hukum yang berhasil dibangun pada awal bergulirnya roda reformasi di Indonesia dan telah direvisi kembali karena banyak terdapat kelemahan – kelemahan sehingga terlahirnya UU No. 32 Tahun 2004.

Pasal 41 UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Dari ketiga fungsi tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

#### 1. Fungsi Legislasi

Sebagai Badan Legislatif, DPRD mempunyai fungsi membuat peraturan perundang-undangan di daerah, melalui fungsi ini DPRD mengaktualisasikan diri sebagai wakil rakyat. Fungsi ini dapat dilihat pada hak-hak yang dimiliki berupa hak mengajukan rancangan Peraturan Daerah, hak mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah, serta hak menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD serta kebijakan Daerah lainnya. DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam menjalankan fungsinya ini, DPRD melakukan bersama dengan Kepala Daerah (sebagaimana yang terdapat dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 40).

#### 2. Fungsi Anggaran

Fungsi ini diwujudkan dalam pelaksanaan tugas dan wewenang yang dimiliki oleh DPRD yaitu bersama dengan Kepala Daerah menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, serta pelaksanaan hak DPRD dalam menentukan Anggaran DPRD. Menurut Pamudji dalam Budiardjo dan Ambong (1995:121-122) mengatakan bahwa :

"Hak anggaran memberi kewenangan Kepada DPRD untuk ikut menetapkan atau merumuskan kebijaksanaan daerah dalam menyusun APBD, perubahan APBD atau perhitungan APBD. Pembahasan anggaran pada tahap pertama dilakukan oleh Panitia Anggaran untuk dipelajari. Pendapat dan pandangan Panitia Anggaran diserahkan kepada Komisi-komisi untuk dibahas. Selain rapat Komisi, diadakan rapat fraksi untuk membahas rencana anggaran dari aspek politiknya. Pada pembahasan itu anggota DPRD dapat mengambil sikap menerima atau mengamandemen bagian-bagian tertentu dalam APBD".

Berdasarkan pendapat di atas dapat diketahui bahwa DPRD turut berperan dalam penetapan RAPBD, mulai dari proses perumusan rancangan naskah APBD, perubahan APBD dan perhitungan APBD.

### 3. Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan oleh DPRD tercermin didalam UU No. 32 Tahun 2004 pasal 42 ayat (1) huruf c, yang intinya adalah bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lain, pelaksanaan Keputusan Kepala Daerah, pelaksanaan APBD, kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan dan pelaksanaan kerjasama internasional di daerah. Dalam melaksanakan fungsi pengawasan tersebut DPRD dibekali dengan hak meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah, hak mengadakan penyelidikan dan hak mengajukan pernyataan pendapat.

Solihin (2001:116) memberikan beberapa pengertian tentang pengawasan yaitu :

1. Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintah Daerah yaitu Proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Pengawasan legislatif adalah pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat daerah terhadap Pemerintah Daerah sesuai tugas, wewenang dan haknya.
3. Pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
4. Pengawasan represif yaitu pengawasan yang dilakukan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan daerah baik berupa Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
5. Pengawasan yaitu pengawasan berdasarkan pengawasan represif yang berdasarkan supremasi hukum, untuk memberi kebebasan pada daerah otonom dalam mengambil keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawas terhadap pelaksanaan otonomi daerah.

Secara sederhana dapat dikatakan DPRD merupakan perwujudan kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan di



daerah, peran sebagai Lembaga formal tempat masyarakat menyalurkan aspirasi dan pikiran-pikirannya untuk mengembangkan kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara. Aspirasi dan pikiran-pikiran itu baik yang disampaikan secara langsung oleh masyarakat maupun yang diperoleh melalui penggalan sendiri yang kemudian dirumuskan sebagai pedoman yang akan disampaikan kepada Pemerintah Daerah untuk dilaksanakan, kemudian dengan berpedoman pada aspirasi masyarakat yang telah dirumuskan, DPRD melakukan fungsi pengawasan terhadap Pemerintah Daerah, dan ini merupakan implementasi dari DPRD sebagai mitra kerja dari Pemerintah Daerah.

Peranan DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah pada hakekatnya berkenaan dengan masalah hubungan antar badan tersebut dengan anggota masyarakat yang diwakilinya. Seperti yang dikatakan Klingneman dkk (terjemahan Sigit Jatmika, 2001:1), bahwa wakil-wakil rakyat dipilih mewakili rakyatnya untuk bertindak demi tujuan rakyatnya. Dengan kata lain, bahwa mereka dituntut untuk melakukan apa yang dikehendaki oleh rakyat.

Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 40 ayat 1 menegaskan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. yang artinya DPRD mempunyai peran penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dimana kedudukan DPRD sejajar dengan Kepala Daerah.

### **2.2.1.3 Peraturan Daerah**

Berdasarkan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 1 Ayat (7) menjelaskan bahwa " Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah".

Salah satu ukuran Kinerja DPRD adalah didasarkan atas berapa banyak peraturan daerah yang disahkannya sesuai dengan kepentingan daerah.

Menurut Modeong (2001:54), "Peraturan daerah diartikan sebagai instrumen hukum yang bermaksud memedomani dan mengarahkan perubahan peradaban yang lebih maju dan demokratis serta mampu mengaktualisasikan perinsip-prinsip yang luas, nyata dan bertanggung jawab secara tepat".

Kebijakan pemerintah dan DPRD dalam hal membuat, merancang dan menetapkan peraturan daerah telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Setiap pembahasan suatu rancangan peraturan daerah pasti melibatkan hampir semua anggota DPRD dan memutar roda mekanisme kegiatan DPRD. Berikut ini ketentuan perundangan mengenai Peraturan daerah atau keputusan kepala daerah :

- a. Tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya.
- b. Mengatur sesuatu hal yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya.
- c. Mengatur semua sesuatu hal yang termasuk urusan rumah tangga daerah otonom tingkat bawahnya.

Dari pengertian tentang kedudukan, tugas, wewenang, hak dan kewajiban, serta fungsi DPRD tersebut di atas, memungkinkan munculnya implikasi dari sisi peranan DPRD dalam Pembahasan Peraturan Daerah.

Peraturan Daerah merupakan alat atau pengikat untuk memperlancar jalannya roda pemerintahan. Peraturan Daerah juga dapat menunjukkan ukuran berhasil atau tidaknya Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan, karena dengan Peraturan Daerah dapat dilihat masalah-masalah yang telah dan akan dipecahkan.

Peranan DPRD dalam Pembahasan Peraturan Daerah merupakan kebutuhan yang harus segera diupayakan. Peranan tersebut sangat tergantung dari tingkat kemampuan anggota DPRD, maka salah satu upaya yang dilakukan dapat diidentikkan dengan upaya peningkatan kualitas anggota DPRD, begitu pula halnya dengan anggota DPRD Kabupaten Tebo. Salah satu hasil dari peningkatan kualitas anggota DPRD Kabupaten Tebo dapat diukur dari seberapa besar peranan DPRD Kabupaten Tebo dalam Pembahasan Peraturan Daerah di Kabupaten Tebo.

## **2.2.2. Tinjauan Secara Normatif**

### **2.2.2.1. Penetapan Peraturan Daerah**

Membuat suatu peraturan daerah harus berpedoman pada suatu peraturan perundang-undangan, sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam pasal 42 ayat 1(a), bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang bersama dengan kepala daerah membentuk Peraturan Daerah. Selanjutnya dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 tahun 1999 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD Pasal 28 ayat 1 menjelaskan bahwa Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD menetapkan Peraturan Daerah. Peraturan Daerah merupakan pelaksanaan fungsi legislasi DPRD.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur beberapa prinsip mengenai peraturan daerah antara lain :

1. Kepala Daerah menetapkan peraturan daerah dengan persetujuan DPRD. DPRD adalah pembentuk Peraturan Daerah. Kepala Daerah hanya berhak mengajukan raperda dan bersama DPRD menetapkannya menjadi peraturan daerah. Wewenang menetapkan peraturan daerah yang telah disetujui bersama ada pada kepala daerah.
2. Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Suatu penjabaran lebih lanjut peraturan atau kebijakan yang lebih rendah dapat dilakukan dalam rangka tugas pembantuan atau dekonsentrasi.

3. Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah lain, atau perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam kaitan dengan pengawasan represif, Peraturan Daerah yang bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi akan batal demi hukum atau dapat dibatalkan. Sepanjang Peraturan Daerah bertentangan dengan UUD, TAP MPR, dan Undang-Undang akan batal demi hukum atau mesti dibatalkan. Tidak demikian halnya dengan peraturan perundang-undangan lain. Apabila peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang ternyata mengatur hal-hal di bidang otonomi atau tugas pembantuan sebagai urusan rumah tangga daerah, maka peraturan inilah yang harus dibatalkan bukan peraturan daerah dengan alasan mengatur tanpa wewenang. Kalau prinsip ini tidak dipegang dapat terjadi pergeseran terhadap urusan rumah tangga daerah ke arah sentralisasi.
4. Peraturan Daerah dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum, atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya lima juta rupiah. Biaya paksaan penegakan hukum adalah jumlah yang dikenakan pada seseorang yang tidak melaksanakan kewajiban yang telah ditetapkan akibat suatu pelanggaran hukum. Selain itu Peraturan Daerah dapat juga memuat sanksi lain seperti pencabutan izin, denda yang harus dibayar akibat pelanggaran tertentu misalnya denda karena membayar terlambat.
5. Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang mengatur dimuat dalam lembaran daerah. Peraturan Daerah dan keputusan kepala daerah yang mengatur akan mempunyai kekuatan hukum dan mengikat setelah dimuat (diundangkan) dalam lembaran daerah.
6. Peraturan Daerah dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai penyidik pelanggaran Peraturan Daerah dan keputusan kepala daerah.

Peraturan Daerah merupakan produk dari dua lembaga penyelenggara pemerintahan daerah yang mana dalam penetapan kebijakan tersebut dilakukan melalui suatu mekanisme tertentu. Mekanisme yang digunakan dalam penetapan kebijakan daerah, baik yang berasal dari usul eksekutif maupun usul legislatif, diatur dalam peraturan tata tertib DPRD.

Peraturan tersebut juga memuat bentuk kemitraan antara pemerintah daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana dibunyikan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 termasuk dalam menetapkan kebijakan. Dalam proses menetapkan kebijakan, baik yang berasal dari eksekutif maupun legislatif,

penetapannya dilakukan di DPRD. Hal ini dimaksudkan sebagai bentuk representasi kedaulatan rakyat.

Selain itu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 19 ayat 2 menyatakan bahwa "Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD". Pengertian tersebut mengandung arti bahwa kedudukan antara Kepala Daerah dan DPRD secara formal adalah sejajar dan merupakan mitra kerja.

Menurut pasal 76 UU No 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR,DPR, DPD dan DPRD dikemukakan bahwa : " DPRD Kabupaten/Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Di dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, DPRD tidak lagi disebut sebagai Badan Legislatif Daerah melainkan sebagai penyelenggara pemerintahan Daerah (bersama-sama KDH). Alasannya, di negara kesatuan hanya ada satu badan legislatif di tingkat nasional (DPR). Sedangkan DPRD merupakan bagian dari penyelenggara pemerintahan daerah yang memperoleh transfer kewenangan dari pemerintah pusat (dalam hal ini Presiden), sehingga tanggung jawab terakhir penyelenggaraan pemerintahan berada di tangan Presiden.

Menurut pasal 78 UU Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD, DPRD Kabupaten/Kota mempunyai tugas dan wewenang :

- a. membentuk Perda yg dibahas dengan Bupati /Walikota untuk mendapat persetujuan bersama.
- b. menetapkan APBD Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Bupati/Walikota.
- c. melaksanakan pengawasan terhadap Pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lain, Keputusan Bupati/Walikota, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 42 ayat 1 point a dinyatakan bahwa "DPRD

mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama”

Selanjutnya Miriam Budiharjo (2000:182-183) menambahkan bahwa diantara fungsi legislatif, fungsi yang paling penting adalah :

- a. Menentukan “*policy*” (kebijaksanaan dan membuat undang-undang) untuk itu lembaga legislatif diberi hak prakarsa, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh pemerintah dan hak budget.
- b. Mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga agar tindakan eksekutif sesuai dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan, untuk penyelenggaraan tugas ini, badan perwakilan rakyat diberi hak-hak kontrol khusus seperti hak mengajukan pertanyaan kepada pemerintah dan hak mengadakan pendidikan.

Peranan yang demikian besarnya diberikan kepada DPRD, idealnya akan berpengaruh positif terhadap kinerja DPRD, khususnya dalam pembahasan ini adalah penyusunan peraturan daerah.

### **2.3. Sumber Data**

Menurut Arikunto (2006 :114) Sumber data dalam penelitian adalah subyek dari mana data dapat diperoleh.

Dalam penelitian ini yang menjadi sumber data adalah :

1. *Person*, orang yang terkait dengan penelitian, yaitu Ketua DPRD Kabupaten Tebo, Sekretariat Dewan Kabupaten Tebo serta Ketua Komisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tebo .
2. *Place*, yaitu tempat, badan atau instansi. Karena penelitian ini berkaitan dengan DPRD, maka sumber data berasal dari sekretariat DPRD Kabupaten Tebo; dan
3. *Paper*, yaitu data yang berasal dari tulisan-tulisan, karya ilmiah dan peraturan-peraturan yang berkaitan dengan fokus penelitian.

Data pada penelitian ini diperoleh dengan menggunakan data primer dan didukung dengan data sekunder.

### **2.3.1. Data Primer**

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari masyarakat atau responden yang sifatnya relatif lebih subyektif karena terbentuk persepsi pribadi baik yang dilakukan dengan wawancara atau pengamatan.

Menurut Nazir (2005:58) data primer adalah data yang diperoleh secara langsung melalui wawancara, observasi, pengamatan.

### **2.3.2. Data Sekunder**

Data sekunder adalah data yang bersifat menunjang penelitian, diperoleh dari dokumen-dokumen resmi yang digunakan untuk melengkapi data primer.

Menurut Nazir (2005:58) data sekunder adalah data yang diperoleh dari dokumen-dokumen yang berisi teori yang berkaitan dengan data yang diperoleh oleh lapangan. Sumber data sekunder pada penelitian ini diperoleh dari dokumen-dokumen yang ada pada DPRD Kabupaten Tebo yang berkaitan dengan tujuan penelitian.

## **2.4. Teknik Pengumpulan Data**

Dalam pengumpulan data yang dibutuhkan, peneliti menggunakan teknik pengumpulan data dengan penelitian lapangan (*field research*). Bugers berpendapat yang dikutip oleh Nasution (1988:37) menyebutkan bahwa : “Melakukan penelitian di lapangan dengan peneliti sebagai instrumen penelitian (peneliti terjun langsung ke lapangan), maka seorang peneliti dapat bebas untuk menggunakan tiap teknik, agar memperoleh data dan informasi yang diperolehnya sehingga dapat mengembangkan teori”.

Peneliti menggunakan teknik lapangan atau *field research* agar memperoleh data yang relevan dengan fokus penelitian, yaitu teknik pengumpulan data dengan mempelajari dan terjun langsung ke obyek

yang diteliti. Peneliti menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut :

#### 1. Wawancara

Suharsimi Arikunto (2002:132) menyatakan bahwa "Wawancara adalah sebuah dialog yang dilakukan oleh pewawancara untuk memperoleh informasi dari terwawancara". Dalam teknik ini peneliti berperan langsung sebagai pewawancara untuk mendapatkan informasi.

Dari hasil wawancara akan dihasilkan keterangan atau informasi untuk memperoleh data primer.

#### 2. Dokumentasi

Suharsimi Arikunto (2002:135) menyatakan bahwa "Dokumentasi berasal dari kata Dokumen, yang artinya barang-barang tertulis".

Dokumentasi adalah pengumpulan data dengan cara mencatat dokumen-dokumen yang ada di lokasi penelitian terutama yang berkaitan dengan masalah yang sedang diteliti di lapangan. Teknik ini bertujuan untuk mengumpulkan data sekunder (berupa dokumen-dokumen, arsip-arsip, peraturan perundang-undangan, catatan-catatan, serta informasi dari pihak terkait dengan obyek penelitian) yang mendukung pernyataan-pernyataan yang penulis dapatkan melalui teknik observasi dan wawancara.

### **2.5. Teknis analisis Data**

Teknik analisis data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah model analisis interaktif.

Menurut Miles dan Huberman dalam Idrus (2007:180) dinyatakan bahwa :

" Dalam analisis data dalam penelitian kualitatif, model analisis interaktif ini terdiri dari tiga hal utama yaitu :



1. Reduksi data, merupakan proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data “kasar” yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan.
2. Penyajian data, merupakan sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan.
3. Penarikan kesimpulan dan verifikasi, yaitu dengan dilakukan secara selintas atau berlangsung lebih lama sehingga diharapkan dapat mempertahankan dan menyatakan validitas dan reliabilitas hasil temuannya.”

## **2.6. Lokasi dan Jadwal Penelitian**

Penelitian ini dilaksanakan di lingkungan pemerintah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tebo Provinsi Jambi. Rangkaian kegiatan penelitian dan penyusunan laporan akhir Wasana Praja Institut Pemerintahan Dalam Negeri Tahun akademik 2008/2009 meliputi :

1. Penetapan pembimbing, konsultasi, dan pembimbingan penyusunan usulan penelitian pada tanggal 1 Juli s/d 31 Agustus 2008.
2. Pengumpulan dan seminar usulan penelitian pada tanggal 1 s/d 8 september 2008.
3. Penelitian dan pengumpulan data pada tanggal 15 September s/d 31 Oktober 2008.
4. Pembimbingan dan penyusunan laporan akhir pada tanggal 1 November 2008 s/d 19 Januari 2009.
5. Pengajuan atau pengumpulan laporan akhir pada tanggal 20 s/d 31 Januari 2009.
6. Ujian komprehensif pada tanggal 3 s/d 16 Februari 2009.
7. Perbaikan laporan akhir 17 s/d 24 Februari 2009.

Penelitian ini dilaksanakan dalam dua gelombang kegiatan, sebagai berikut :

Gelombang I : Tanggal 13 September s.d. 26 September 2008

Gelombang II : Tanggal 06 Oktober s.d. 31 Oktober 2008

Untuk memberikan gambaran secara umum dan menyeluruh tentang kegiatan penelitian ini, berikut ini penulis sampaikan matriks tentang jadwal kegiatan penelitian, berdasarkan Kalender Akademik Institut Pemerintahan Dalam Negeri Tahun 2008/2009 :

**Tabel 2.6.1**  
**Jadwal Penelitian**

NO.	KEGIATAN	AGU 2008				SEP 2008				OKT 2008				NOP 2008				DES 2008				JAN 2009				FEB 2009			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1.	Penyusunan dan Pengajuan Usulan Penelitian	■	■	■																									
2.	Seminar Usulan Penelitian				■	■																							
3.	Penelitian dan Pengumpulan Data					■	■																						
4.	Cuti Idul Fitri								■																				
5.	Penelitian dan Pengumpulan Data Lanjutan									■	■	■																	
6.	Penyusunan Laporan Akhir											■	■	■	■	■	■	■											
7.	Pengajuan Laporan Akhir																			■									
8.	Persetujuan Laporan Akhir																				■	■							
9.	Ujian Komprehensif																						■						
10.	Perbaikan Laporan Akhir																								■				

Sumber : Kalender Akademik IPDN Tahun 2008/2009

Keterangan :  Pelaksanaan kegiatan