

**PENGARUH POLA REKRUTMEN, KEKUASAAN POLITIK  
DAN PERATURAN TATA TERTIB DPRD TERHADAP  
TINGKAT AKUNTABILITAS KEPADA PUBLIK DI  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
KABUPATEN BOYOLALI**

**TESIS**

**Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan  
Guna Mencapai Derajat Sarjana S-2**

**Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro**

**Program Studi : Magister Ilmu Administrasi**

**Konsentrasi : Magister Administrasi Publik**



**Diajukan oleh :**

**EKO DODI APRIYANTO  
D4E001007**

**Kepada**

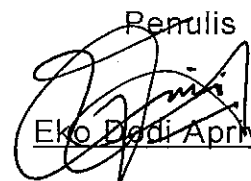
**PROGRAM PASCA SARJANA  
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG**

**2004**

## PERNYATAAN

Bersama ini dengan hormat penulis menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi, juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka. Demikian pernyataan ini penulis buat dengan sesungguhnya dan penuh kesadaran.

Penulis



Eko Dadi Apriyanto

**PENGARUH POLA REKRUTMEN, KEKUASAAN POLITIK  
DAN PERATURAN TATA TERTIB DPRD TERHADAP  
TINGKAT AKUNTABILITAS KEPADA PUBLIK DI  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
KABUPATEN BOYOLALI**

Dipersiapkan dan disusun oleh :

**EKO DODI APRIYANTO**

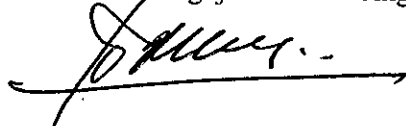
NIM : D4E001007

Telah dipertahankan di depan Tim Penguji

Pada Tanggal : 10 Agustus 2004

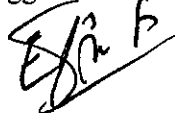
**Susunan Tim Penguji**

Ketua Penguji / Pembimbing I



Prof. Drs. Y. Warella, MPA, PhD

Anggota Tim Penguji lain :

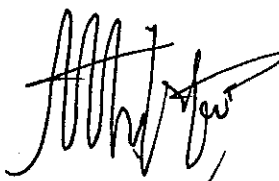


1. Dra. Endang Larasati, MS

Sekretaris Penguji / Pembimbing II



Drs. Edi Santoso, SU



2. Dra. Hartuti Purnaweni, MPA

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan

Untuk memperoleh gelar Magister Sain

Tanggal : 10 Agustus 2004



Prof. Drs. Y. WARELLA, MPA, PhD

1942

1943

1944

Motto :

"Hai anak muda -atau anak muda yang masih kecil-, maukah engkau aku ajari kalimat-kalimat yang mudah-mudahan Allah memberi manfaat kepadamu dengan kalimat-kalimat tersebut." Aku berkata, "Mau." Nabi *Shallallahu Alaihi wa Sallam* bersabda, "Jagalah Allah niscaya Allah menjagamu, jagalah Allah niscaya engkau mendapatkan-Nya di depanmu, kenali Allah pada saat makmur niscaya Allah kenal denganmu pada saat-saat kritis, jika engkau minta mintalah kepada Allah, jika engkau minta pertolongan mintalah pertolongan kepada Allah, sungguh pena telah kering dengan apa saja yang telah ditetapkan, jika seluruh makhluk ingin memberimu manfaat dengan sesuatu yang tidak ditentukan Allah maka mereka tidak dapat melakukannya, jika mereka ingin memberimu madzarat dengan sesuatu yang tidak ditetapkan Allah padamu maka mereka tidak dapat melakukannya, ketahuilah bahwa pada sabar terhadap apa yang engkau benci terdapat kebaikan yang banyak, sesungguhnya kemenangan bersama sabar, kelapangan bersama musibah, dan sesungguhnya bersama kesulitan adalah kemudahan. "

( *Diriwayatkan At-Tirmidzi* )

Kupersembahkan kepada :

**Rekan-rekan sebangsa setanah air**

UPI - HUSTAK - UNDP	
No. buku	3844 / 1 / m AP / 1
Tgl.	23 Juni 195

## KATA PENGANTAR

*Bismillaahir Rohmaanir Rohiim*

Alhamdulillah, segala puji hanyalah bagi Allah SWT karena atas kehendak-Nya kemudian usaha dari penulis dapat menjalani perkuliahan sampai dengan menyelesaikan tesis ini. Shalawat dan salam semoga senantiasa tercurah kepada Rasulullah Muhammad *Shallallahu Alaihi Wasallam* beserta para keluarga, sahabat serta pengikutnya hingga akhir jaman.

Tesis ini mengambil judul Pengaruh Pola Rekrutmen, Kekuasaan Politik dan Peraturan Tata Tertib DPRD terhadap Tingkat Akuntabilitas Publik di DPRD Kabupaten Boyolali. Penulis tertarik mengulas topik tentang DPRD karena perubahan sistem pemerintahan daerah dari sentralistis menjadi desentralistis, yang diikuti dengan pemberian kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada Kabupaten dan Kota serta semakin luasnya hak-hak yang dimiliki oleh DPRD untuk membuat kebijakan (*policy*), dibandingkan dengan kondisi pada era sebelumnya.

Dalam penyelesaian tesis ini tidak terlepas dari bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, untuk itu perkenankanlah penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan kepada :

1. Bapak, Bue', dik Agus, Heru dan Dian yang terus mendorong, memotivasi dan mengharapkan keberhasilan dan kesuksesan Mas.

2. Bapak Prof. Drs. Y. Warella, MPA, PhD, selaku pembimbing 1 yang dalam kesibukannya membimbing penulis dengan penuh kebijaksanaan.
3. Bapak Drs. Edi Santoso, SU, selaku pembimbing 2, dengan penuh kesabaran dan dedikasi menuntun penulis menyelesaikan tesis ini.
4. Ibu Hartuti Purnaweni, MPA, selaku dosen penguji dalam seminar proposal yang telah mengarahkan dan mengoreksi tesis penulis.
5. Segenap bapak dan ibu dosen Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Program Studi Magister Administrasi Publik, dengan penuh pengabdian dan keikhlasan memberikan bekal pengetahuan, pengalaman dan wawasan selama penulis mengikuti perkuliahan.
6. Rekan-rekan Angkatan III Program Pascasarjana Magister Administrasi Publik Undip yang telah melalui segala susah dan senang dalam perkuliahan.
7. Bapak, ibu pejabat struktural dan rekan-rekan PNS Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Boyolali dengan penuh pengertian dan pengorbanan membantu penulis sejak mulai perkuliahan sampai dengan selesai.
8. Rekan-rekan purna praja di Kabupaten Boyolali, terima kasih atas dukungan, bantuan dan dorongan semangat kepada penulis untuk segera menyelesaikan perkuliahan ini.

Penulis menyadari, masih banyak pihak yang ikut berperan dalam menyelesaikan tesis ini yang tidak mungkin disebutkan satu persatu. Kepada

semua pihak tersebut, semoga Allah memberikan balasan yang setimpal, melimpahkan rahmat, karunia dan maghfiroh-Nya serta dapat bernilai ibadah, InsyaAllah.

Tiada gading yang tak retak berlaku juga bagi tesis ini, meskipun telah sarat nilai akademis dan metodologis berdasarkan arahan dan bimbingan dari dosen pembimbing yang kemampuannya tidak diragukan lagi. Namun penulis menyadari bahwa semua kekurangan ini bersumber dari keterbatasan penulis dalam mengelaborasi arahan dan petunjuk yang telah diberikan, karena itu semua kekurangan dalam tesis ini merupakan tanggungjawab penulis.

Akhirnya penulis memohon ampun kepada Allah SWT atas kesalahan dan kekhilafan selama menempuh perkuliahan sampai dengan selesai, semoga usaha ini mendapatkan keridhoan-Nya serta dapat membawa nilai manfaat bagi pembaca, Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro serta bangsa dan negara. A m i i n ...

Boyolali, Agustus 2004

Penulis

## Ringkasan

Akuntabilitas publik di DPRD adalah sikap dan perilaku anggota DPRD dalam menjalankan peran dan fungsi DPRD berdasarkan proses pembuatan dan sifat kebijakan yang dihasilkan sesuai peraturan perundangan yang berlaku untuk dipertanggungjawabkan keberhasilan maupun kegagalan kepada masyarakat. Dari kajian teori dapat diketahui bahwa untuk mengimplementasikan akuntabilitas agar menjadi suatu sistem yang efektif, perlu dilakukan beberapa langkah penting seperti pernyataan yang jelas mengenai tujuan dan sasaran dari kebijakan dan program, pola pengukuran tujuan, pengakomodasian sistem insentif, pelaporan dan penggunaan dana, serta pengembangan kebijakan dan manajemen program. Berdasar kajian teori diketahui ada banyak faktor yang mempengaruhi akuntabilitas DPRD kepada publik seperti rekrutmen, posisi dan prosedur kerja (tata tertib), peraturan perundangan, prosedur dan mekanisme kebijakan, sarana dan prasarana, kualitas anggota, iklim politik, produktivitas, kemampuan anggota legislatif, tingkat pendidikan rakyat, kualitas mental anggota DPRD, sarana prasarana, budaya masyarakat, budaya politik, undang-undang otonomi daerah, struktur dan sistem kepartaian, kompetisi pemilu, patronase politik, kematangan psikologis dan karakter individu dan sebagainya.

Dalam penelitian ini, penulis ingin mengetahui pengaruh pola rekrutmen ( $X_1$ ), kekuasaan politik ( $X_2$ ) dan peraturan tata tertib DPRD ( $X_3$ ) terhadap tingkat akuntabilitas kepada publik ( $Y$ ). Penelitian ini menggunakan desain penelitian survei untuk meneliti pengaruh pola rekrutmen dan kekuasaan politik dan desain penelitian komunikasi agenda setting untuk hubungan peraturan tata tertib terhadap akuntabilitas DPRD kepada publik, sebagai unit analisis adalah anggota DPRD dan peraturan tata tertib DPRD, dengan jumlah populasi sekaligus sebagai sampel adalah anggota DPRD sejumlah 45 orang. Hasil penelitian menunjukkan adanya korelasi masing-masing variabel yaitu sebagai berikut :

1. Hubungan antara pola rekrutmen ( $X_1$ ) dengan akuntabilitas publik ( $Y$ ) diperoleh hasil positif (+) dan signifikan, hal ini ditampilkan oleh nilai/ harga signifikansi 9,488 dan pada posisi 0,04, ( nilai z hitung lebih besar dari z tabel ). Kemudian perencanaan rekrutmen tergolong tinggi sebesar 37,8 %, dengan kualitas persyaratan calon meliputi tingkat pendidikan formal, keahlian dan pengalaman termasuk sedang yaitu 30 %, serta proses dan materi seleksi dilakukan dengan baik tergolong tinggi sebesar 34,8 %. Faktor penunjang rekrutmen adalah efektifitas proses seleksi sebesar 34,8 %.
2. Hubungan antara kekuasaan politik ( $X_2$ ) dengan akuntabilitas publik ( $Y$ ) diperoleh hasil positif (+) dan signifikan, hal ini ditampilkan oleh nilai/ harga signifikansi 9,488 dan pada posisi 0,025, ( nilai z hitung lebih besar dari z tabel ). Kemudian kekuasaan anggota ditunjukkan dari tingginya komunikasi ke *stakeholders* 34,8 %, kejelasan batasan wewenang anggota DPRD yang termasuk sedang yaitu 35,6 % dan

kemampuan argumentasi anggota mempengaruhi kebijakan eksekutif termasuk tinggi yaitu 34, 4 %. Faktor yang kuat mempengaruhi kekuasaan politik 34, 8 % dari tingkat komunikasi anggota dengan *stakeholders* terhadap kejelasan batasan wewenang DPRD.

3. Dilihat dari hasil perhitungan analisis regresi ganda untuk mengetahui besarnya pengaruh pola rekrutmen dan kekuasaan politik terhadap akuntabilitas publik di DPRD diperoleh hasil sebesar 96, 4 %, hal ini menunjukkan bahwa hubungan positif dan signifikan antara pola rekrutmen dan kekuasaan politik dengan akuntabilitas publik di DPRD Kabupaten Boyolali adalah sebesar 96, 4 %, sedangkan sisanya yaitu  $100 \% - 96, 4 \% = 3, 6 \%$  dipengaruhi oleh faktor lain yang penulis tidak teliti dalam penelitian ini.
4. Makna peraturan tata tertib DPRD ( $X_3$ ) dengan akuntabilitas publik ( $Y$ ) mempunyai hubungan makna :
  - a. Kurang mendukung pertanggungjawaban kepada publik karena faktor substansi materi yang hanya mengatur teknis organisasi, intervensi kepentingan pribadi anggota, tekanan kelompok kepentingan ke anggota DPRD serta sikap politik individu anggota DPRD.
  - b. Pemberian hak yang lebih luas dalam otonomi daerah yang diatur dalam peraturan tata tertib DPRD tidak bisa memberi jaminan akan pertanggungjawaban DPRD kepada publik karena tergantung kepada sumber aspirasi di masyarakat sebagai informasi yang masuk ke DPRD.
  - c. Keberpihakan anggota DPRD kepada kepentingan publik dipengaruhi oleh bagaimana publik menyikapi peran dan fungsi yang dijalankan DPRD yang muncul di lingkungannya.

Memperhatikan hasil tersebut maka dapat dikatakan bahwa kualitas akuntabilitas kepada publik di DPRD Kabupaten Boyolali masih kurang baik.  $X_1$ ,  $X_2$  dan  $X_3$  adalah 3 dari sekian banyak faktor yang mempengaruhi  $Y$ . Oleh karena itu, penulis menyarankan agar faktor-faktor  $X_1$ ,  $X_2$  dan  $X_3$  menjadi perhatian bagi Pemerintah dan *stakeholders* daerah dalam upaya meningkatkan akuntabilitas DPRD Kabupaten Boyolali kepada publik.

## Abstrak

Penelitian ini bertujuan menganalisa pengaruh pola rekrutmen, kekuasaan politik dan makna isi Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Boyolali terhadap akuntabilitas kepada publik di DPRD Kabupaten Boyolali, sebagai unit analisis adalah anggota DPRD dan peraturan tata tertib DPRD Kabupaten Boyolali. Metode penelitian adalah kuantitatif kualitatif dengan pendekatan penelitian survei serta penelitian komunikasi agenda setting.

Dari penelitian diperoleh hasil bahwa perekrutan yang efektif didukung oleh kualitas proses seleksi calon. Kekuasaan politik terlihat dari tingkat komunikasi anggota dengan *stakeholders*. Makna peraturan tata tertib dipengaruhi oleh faktor internal seperti substansi materi yang hanya mengatur sisi teknis organisasional, intervensi kepentingan pribadi dan sikap politik individu anggota DPRD. Faktor eksternal yang mempengaruhi adalah tekanan kelompok kepentingan ke anggota dan sikap *stakeholders* daerah dalam menanggapi akuntabilitas DPRD kepada publik. Adapun akuntabilitas anggota kepada publik terlihat dari efektivitas proses pembuatan kebijakan DPRD yang mempengaruhi sifat kebijakan DPRD. Hipotesis ada hubungan pola rekrutmen ( $X_1$ ) dan kekuasaan politik ( $X_2$ ) terhadap akuntabilitas kepada publik ( $Y$ ) diketahui positif (+) dan signifikan. Jadi, pola rekrutmen dan kekuasaan politik mempunyai akuntabilitas kepada publik di DPRD Kabupaten Boyolali sebesar 96,4 %, sedangkan sisanya 3,6 % dipengaruhi oleh variabel-variabel lain.

Kata kunci : pola rekrutmen, kekuasaan politik, peraturan tata tertib DPRD dan akuntabilitas kepada publik.

## Abstrac

This research is intended to analyze the influence of recruitment pattern, political authority and content meaning on Internal Regulation of Boyolali Regencial People's Assembly to Public Accountability at Boyolali Regencial People's Assembly. Unit analysis of this research are members of the People's Assembly and the internal regulation of the assembly. Research method employed are both quantitative and qualitative, with survey approach and agenda setting communication research.

The result shows that effective recruitment is supported by the quality of selection process to the member candidates. Political authority is seen from communication level of the Assembly's members with the stakeholders. The meaning of the internal regulation is influenced by internal factors such as the substance of the internal regulation that only arrange the technical side of the organization, intervention of private interest, and individual political attitude of the Assembly's members. The influential external factors are demand of group interest to the Assembly's members, and local stakeholders' attitude in giving response to the accountability of the Assembly's members to the public. Furthermore, the members' public accountability is seen from the effectiveness of the Assembly's policy making formulation that influence the Assembly's policy characteristic. Hypotheses that there are relations of recruitment pattern ( $X_1$ ) and political authority ( $X_2$ ) to public accountability ( $Y$ ) is proved to be positive and significant at a value of 96.4 %. Therefore the rest 3.6 % of public accountability is influenced by other variables.

**Keywords** : recruitment pattern, political authority, internal regulation people's Assembly and public accountability.

## DAFTAR ISI

JUDUL .....	i
PERNYATAAN .....	iii
LEMBAR MOTTO DAN PERSEMBAHAN .....	iv
KATA PENGANTAR .....	v
RINGKASAN .....	viii
ABSTRAK .....	x
ABSTRAC .....	xi
DAFTAR ISI .....	xii
DAFTAR TABEL .....	xv
DAFTAR SKEMA .....	xvi
DAFTAR DIAGRAM .....	xvii
DAFTAR GRAFIK .....	xviii
DAFTAR LAMPIRAN .....	xix
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Identifikasi dan Perumusan Masalah .....	8
B.1. Identifikasi Masalah .....	9
B.2. Perumusan Masalah .....	9
C. Tujuan Penelitian .....	10
D. Kegunaan Penelitian .....	11
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>12</b>
A. Landasan Teori .....	12
A.1. Akuntabilitas Publik .....	12
A.2. Pola Rekrutmen.....	19
A.3. Kekuasaan Politik .....	25
A.4. Peraturan Tata Tertib DPRD .....	32
B. Pembahasan Penelitian Yang Relevan .....	40
B.1 Tesis Daromi Irdjas .....	40
B.2 Tesis Albertus Wahyu Rudhanto .....	40
C. Hubungan Konsep Antar Variabel .....	41
C.1. Pola Rekrutmen dengan Akuntabilitas Publik .....	41
C.2. Kekuasaan Politik dengan Akuntabilitas Publik .....	41
C.3. Peraturan Tata Tertib dengan Akuntabilitas Publik .....	41
D. Hipotesis .....	44
D.1. Hipotesis Mayor .....	44
D.2. Hipotesis Minor .....	44
D.3. Model Geometris .....	44

<b>BAB III</b>	<b>METODE PENELITIAN</b> .....	45
	A. Rancangan Penelitian .....	45
	B. Fokus Penelitian .....	46
	C. Lokasi Penelitian .....	46
	D. Variabel Penelitian .....	46
	D.1. Klasifikasi Variabel .....	46
	D.2. Definisi Konseptual (Variabel) .....	47
	D.3. Definisi Operasional (Variabel) .....	48
	E. Jenis dan Sumber Data .....	51
	F. Instrumen Penelitian .....	51
	F.1. Kuesioner .....	51
	F.2. Pedoman Wawancara .....	51
	F.3. Dokumentasi .....	52
	G. Populasi dan Teknik Pengambilan Sampel .....	52
	G.1. Populasi .....	52
	G.2. Sampel .....	52
	H. Teknik Pengumpulan Data .....	53
	I. Teknik Analisa Data .....	53
	I.1. Tabulasi Data .....	53
	I.2. Tabulasi Silang .....	54
	I.3. Analisa Regresi Ganda .....	54
	I.4. Uji Chi-kuadrat .....	57
	I.5. Analisa Wacana .....	58
<b>BAB IV</b>	<b>DESKRIPSI DPRD KABUPATEN BOYOLALI DAN HASIL PENELITIAN</b> .....	61
	A. Deskripsi Lokasi Penelitian .....	61
	A.1. Kondisi Pemilihan Umum Tahun 1999 .....	61
	A.2. Kondisi DPRD Kabupaten Boyolali .....	68
	B. Hasil Penelitian .....	72
	B.1. Karakteristik Responden .....	72
	B.2. Pola Rekrutmen .....	74
	B.2.1. Efektivitas Perencanaan Calon Legislatif ..	75
	B.2.2. Kualitas Persyaratan Calon .....	77
	B.2.3. Efektivitas Proses Seleksi .....	78
	B.3. Kekuasaan Politik .....	81
	B.3.1 Tingkat Komunikasi Anggota DPRD dengan <i>Stakeholder</i> .....	82

B.3.2.	Tingkat Kejelasan Batasan Wewenang DPRD .....	83
B.3.3.	Tingkat Kemampuan Anggota DPRD dalam Mempengaruhi Kebijakan Eksekutif.....	85
B.4.	Akuntabilitas Publik .....	90
B.4.1.	Sikap dan Perilaku Anggota DPRD .....	90
B.4.2.	Efektivitas Proses Pembuatan Kebijakan DPRD .....	92
B.4.3.	Sifat Kebijakan DPRD.....	94
B.5.	Tabulasi Silang Variabel.....	98
B.5.1.	Pola Rekrutmen .....	98
B.5.2.	Kekuasaan Politik .....	99
B.5.3.	Akuntabilitas Publik .....	100
B.6.	Analisa Wacana Peraturan Tata Tertib DPRD.....	101
B.6.1.	Tematik .....	102
B.6.2.	Skematik .....	109
B.6.3.	Semantik .....	112
B.6.4.	Sintaksis .....	115
B.6.5.	Leksikon .....	118
B.6.6.	Retoris .....	121
B.6.7.	Anggota dan Organisasi DPRD .....	122
B.6.8.	Proses Organisasi DPRD .....	134
B.6.9.	Daya Dukung Lingkungan Organisasi DPRD .....	143
C.	Uji Hipotesis .....	146
C.1.	Analisis Chi Kuadrat .....	147
C.1.1.	Pola Rekrutmen dengan Akuntabilitas Publik .....	147
C.1.2.	Kekuasaan Politik dengan Akuntabilitas Publik .....	149
C.2.	Analisis Regresi Ganda .....	150
D.	Diskusi .....	154
<b>BAB V</b>	<b>SIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>162</b>
A.	Kesimpulan .....	162
B.	Saran.....	169
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>		<b>171</b>

## DAFTAR TABEL

Nomor		Halaman
Tabel III. 1	Matriks Komponen Akuntabilitas kepada Publik DPRD	49
Tabel III. 2	Matriks Skekuensi Antar Komponen Peraturan Tata Tertib DPRD .....	50
Tabel IV. 1	Perolehan Kursi Pemilihan Umum 1999 .....	68
Tabel IV. 2	Jumlah Fraksi DPRD .....	69
Tabel IV. 3	Susunan Ketua Komisi DPRD .....	69
Tabel IV. 4	Jumlah Sidang DPRD .....	70
Tabel IV. 5	Jumlah Produk DPRD .....	71
Tabel IV. 6	Anggota DPRD Berdasarkan Kelompok Umur .....	72
Tabel IV. 7	Anggota DPRD Berdasarkan Agama .....	73
Tabel IV. 8	Anggota DPRD Berdasarkan Tingkat Pendidikan .....	73
Tabel IV. 9	Anggota DPRD Berdasarkan Jenis Kelamin .....	74
Tabel IV. 10	Tabulasi Silang Variabel Pola Rekrutmen .....	98
Tabel IV. 11	Tabulasi Silang Variabel Kekuasaan Politik .....	99
Tabel IV. 12	Tabulasi Silang Variabel Akuntabilitas Kepada Publik	100
Tabel IV. 13	Hubungan Pola Rekrutmen dengan Akuntabilitas Kepada Publik .....	147
Tabel IV. 14	Hubungan Kekuasaan Politik dengan Akuntabilitas Kepada Publik .....	149
Tabel IV. 15	Regresi Ganda Variabel Independen dengan Variabel Dependen .....	151

## DAFTAR SKEMA

Nomor		Halaman
Skema II. 1	Hubungan dan Aspek Rekrutmen .....	21
Skema II. 2	Hukum dalam Wujud Ketentuan Penguasa .....	35
Skema II. 3	Alur Pikir Kerangka Penelitian .....	42
Skema II. 4	Teori-teori yang Mendasari Penelitian .....	43
Skema II. 5	Hipotesis Model Geometris .....	44
Skema III. 1	Dimensi Analisis Wacana .....	59
Skema IV. 1	Tahap Pembahasan Ranperda RAPBD .....	136
Skema IV. 2	Tahap Pembahasan Ranperda (Non APBD) Usul Dari Eksekutif .....	137
Skema IV. 3	Tahap Pembahasan Ranperda Usul Dari DPRD ....	138
Skema IV. 4	Tahap Pembahasan Ranperda Renstrada .....	139
Skema IV. 5	Tahap Pembahasan Ranperda Perubahan dan Perhitungan APBD .....	139
Skema IV. 6	Tahap Pembahasan Penanganan Kasus oleh Panitia Khusus DPRD .....	140
Skema IV. 7	Tahap Pembahasan Pansus DPRD Penetapan Pertatibus LPJ Bupati .....	140
Skema IV. 8	Tahap Pembahasan Pertanggungjawaban Bupati Tahun 2001, 2002 dan 2003 .....	141

## DAFTAR DIAGRAM

Nomor	Halaman
Diagram IV. 1 Diagram Pie Efektifitas Perencanaan Calon Legislatif .....	75
Diagram IV. 2 Diagram Pie Kualitas Persyaratan Calon .....	77
Diagram IV. 3 Diagram Pie Efektifitas Proses Seleksi .....	79

## DAFTAR GRAFIK

Nomor	Haiaman
Grafik IV. 1 Grafik Histogram Tingkat Komunikasi Anggota DPRD dengan <i>Stakeholders</i> .....	82
Grafik IV. 2 Grafik Histogram Tingkat Kejelasan Batasan Wewenang DPRD .....	84
Grafik IV. 3 Grafik Histogram Tingkat Kemampuan Komisi DPRD Mempengaruhi Kebijakan Eksekutif .....	85
Grafik IV. 4 Grafik Garis Sikap dan Perilaku Anggota DPRD .....	90
Grafik IV. 5 Grafik Garis Efektifitas Proses Pembuatan Kebijakan DPRD .....	92
Grafik IV. 6 Grafik Garis Sifat Kebijakan DPRD .....	94

## DAFTAR LAMPIRAN

Nomor	Halaman
Lampiran 1 Jumlah Penduduk tiap Kecamatan di Kabupaten Boyolali .....	183
Lampiran 2 Jumlah Penduduk tiap Kecamatan Dirinci Menurut Agama .....	184
Lampiran 3 Penduduk Berusia Lima Tahun Ke atas Menurut Pendidikan Tertinggi Yang Ditamatkan Tahun 2002 ...	185
Lampiran 4 Daftar Organisasi Peserta Pemilihan Umum Tahun 1999 di Kabupaten Boyolali .....	186
Lampiran 5 Jumlah Pemilih Yang Terdaftar.....	189
Lampiran 6 Daftar Calon Sementara dan Tetap Anggota DPRD II Kabupaten Boyolali.....	190
Lampiran 7 Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Umum Tahun 1999.....	191
Lampiran 8 Daftar Nama Calon Legislatif dari Partai Politik Peserta Pemilihan Umum Tahun 1999 .....	193
Lampiran 9 Pembagian Skema Peraturan Tata Tertib DPRD .....	194
Lampiran 10 Jumlah Pemilih Yang Terdaftar .....	198
Lampiran 11 Matriks Interaksi DPRD dengan <i>Stakeholders</i> .....	199
Lampiran 12 Matriks Pola Rekrutmen Anggota DPRD Hasil Pemilihan Umum 1999.....	204
Lampiran 13 Hasil Penghitungan Data Kuesioner Menggunakan Program Komputer SPSS .....	206

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pemerintah melakukan reformasi sistem pemerintahan sentralisasi menjadi desentralisasi dengan menitikberatkan otonomi pada daerah kabupaten dan kota. Otonomi daerah adalah implikasi dari penerapan asas desentralisasi, dimana dengan otonomi terjadi penguatan rakyat melalui terbukanya akses rakyat untuk terlibat dalam proses pembuatan keputusan. Artinya dengan otonomi rakyat punya kesempatan untuk setiap saat ikut serta dalam proses pengambilan keputusan melalui lembaga pengambilan keputusan di daerah, DPRD dan pemerintah daerah (Fitriyah dalam Warsito dan Teguh Yuwono ed., 2003:105).

Otonomi pada hakekatnya berada di tangan rakyat, karena itu merupakan hak rakyat untuk mengatur pemerintahan dengan caranya sendiri sesuai dengan hukum, tata krama dan adat mereka. Pemerintah memberikan sebagian kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan aspirasinya.

Di dalam penjelasan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, susunan pemerintahan daerah dipisahkan antara DPRD dengan Pemerintah Daerah. DPRD berkedudukan sejajar dan menjadi mitra bukan merupakan bagian dari pemerintah daerah. Kebijakan pemerintah dengan memberikan hak-hak yang cukup luas kepada DPRD

dengan maksud agar dapat menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan daerah dan melakukan fungsi pengawasan.

Mengembangkan peran dan fungsi DPRD untuk mengontrol kewenangan yang diberikan kepada daerah melalui penguatan peran dan fungsinya membutuhkan hubungan yang baik dengan masyarakat melalui lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan organisasi sosial kemasyarakatan di daerah (*social control*). Hubungan DPRD dengan rakyat dan *stakeholder* daerah menurut Sanit (1985:205) ada 4 faktor yang menentukan, yaitu :

1. Integritas dan kemampuan atau ketrampilan anggota badan legislatif (melalui proses rekrutmen anggota).
2. Pola hubungan anggota badan tersebut dengan anggota masyarakat yang mereka wakili yang tercermin di dalam sistem perwakilan yang berlaku (tujuan lembaga perwakilan).
3. Struktur organisasi Badan Legislatif yang merupakan kerangka formal bagi kegiatan anggota dalam bertindak sebagai wakil rakyat (peraturan tata tertib).
4. Hubungan yang tercermin dalam pengaruh timbal balik antara Badan Legislatif dengan Eksekutif dan lembaga-lembaga lainnya sebagai unit-unit pemerintahan (kekuasaan politik yang dijalankan).

Keterkaitan dari proses rekrutmen anggota DPRD, tujuan terbentuknya lembaga perwakilan, peraturan tata tertib yang digunakan serta perilaku kekuasaan yang dijalankan DPRD dalam meningkatkan pertanggungjawaban DPRD kepada publik melalui proses kebijakan yang berpihak kepada masyarakat. Rekrutmen calon anggota DPRD dilakukan melalui mekanisme politik pemilihan umum setiap 5 tahun sekali. Menurut Surbakti (1999:118) rekrutmen politik adalah seleksi dan pemilihan atau seleksi dan pengangkatan seseorang atau sekelompok orang untuk melaksanakan

sejumlah peranan dalam sistem politik pada umumnya dan pemerintahan pada khususnya.

Melalui mekanisme pemilihan umum, pimpinan pusat partai politik menentukan siapa calon jadi dengan menentukan *ranking* mereka yang dicalonkan untuk setiap daerah pemilihan. Dewan Pimpinan Pusat (DPP) partai politik mempunyai otoritas untuk mengatur calon yang diusulkan pada tingkat lokal dan menempatkannya pada *ranking* saat pemilihan umum sesuai dengan kepentingan dan rencana partai di daerah.

Pola rekrutmen politik seperti ini membawa dampak positif bagi partai, khususnya dalam penetapan kebijakan daerah. Loyalitas dan kebijakan anggota DPRD lebih berorientasi kepada partainya, sehingga dapat meningkatkan popularitas partai di mata rakyat. Akan tetapi dalam pola rekrutmen yang bersifat tertutup membawa Implikasi bagi anggota DPRD pada saat proses formulasi kebijakan di daerah, kualitas kebijakan dan tanggung jawab anggota DPRD mengabaikan kepentingan masyarakat yang lebih luas.

Realita dalam penetapan kebijakan, Ketua DPRD atas nama DPRD Boyolali mengeluarkan Surat Nomor 349/ 541. 3 yang ditujukan kepada Bupati Boyolali perihal persetujuan lokasi pendirian SPBU. Hal ini menimbulkan konflik internal DPRD. Keputusan sepihak bernuansa kolusi dengan eksekutif tanpa melibatkan unsur pimpinan dewan mengundang protes dari kalangan fraksi karena melanggar tata tertib DPRD.

Kemudian dalam proses penetapan kebijakan daerah, 22 rancangan peraturan daerah yang diajukan eksekutif Bulan November 2002 mengalami keterlambatan sampai pertengahan Tahun 2003. Dewan belum melakukan pembahasan karena berbagai alasan yang diajukan fraksi-fraksi. Kalangan anggota dewan berkilah menunggu LPJ bupati sehingga pembahasannya terganjal lagi. Padahal 22 Ranperda itu sangat signifikan untuk menggenjot pendapatan daerah.

Konsentrasi kekuasaan di daerah merupakan konsekuensi logis kebijakan desentralisasi. Posisi sentral DPRD dengan kekuasaan politik dimaksudkan untuk memperkuat peran *checks and balances* terhadap lembaga eksekutif. Kekuasaan politik DPRD sebagai upaya mempengaruhi proses pembuatan kebijakan publik di daerah.

Andrain (1992:130) mendefinisikan kekuasaan politik sebagai penggunaan sejumlah sumber daya (aset, kemampuan) untuk memperoleh kepatuhan (tingkah laku menyesuaikan) dari orang lain. Kekuasaan pada dasarnya merupakan hubungan, karena pemegang kekuasaan menjalankan kontrol atas sejumlah orang lain.

Sebagai hasil pemilihan umum yang demokratis, transparan, jujur dan adil, anggota DPRD merupakan representasi dari rakyat. Pembagian jumlah kursi tiap partai sesuai dengan perolehan suara pemilih dari rakyat. Konsekuensi logis bagi DPRD adalah keputusan yang dihasilkan harus mencerminkan aspirasi dan keberpihakannya kepada masyarakat.

Kekuasaan politik DPRD digunakan untuk mempengaruhi proses kebijakan dan mendorong pemberdayaan, kemampuan prakarsa dan kreativitas masyarakat sehingga kapasitas DPRD akan semakin kuat. Pemerintah mengeluarkan peraturan perundangan dengan maksud untuk mengoptimalkan peran dan fungsi DPRD sesuai mekanisme pembuatan keputusan yang taat pada asas pertanggungjawaban publik.

Dalam implementasinya, kekuasaan DPRD tidak menunjukkan komitmen dan upaya untuk memenuhi kepentingan rakyat. Hubungan tata kerja sistem politik lokal berjalan tidak baik dan cenderung berat sebelah (*imbalanced*). Sistem pemerintahan di daerah dijalankan dengan cara parlementer tanpa keseimbangan kekuasaan di pihak eksekutif, sementara kontrol sosial dari masyarakat lokal belum berjalan baik sehingga tidak ada yang mengawasi DPRD.

Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah memberikan DPRD kekuasaan memberhentikan dan meminta Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) Kepala Daerah tiap tahun anggaran berakhir, hal-hal tertentu dan akhir masa jabatan. Posisi Kepala Daerah yang kurang berdaya (*powerless*) serta lemahnya kontrol dari masyarakat, membuka peluang DPRD yang lebih dominan terhadap Kepala Daerah, melakukan kolusi, maupun terjadi konflik sehingga dapat mengabaikan agenda legislasi dan pelayanan publik. Akuntabilitas politik DPRD seharusnya menjadi penyeimbang bagi penilaian kinerja Kepala Daerah.

Fenomena tersebut nampak dalam penggunaan anggaran daerah. Besarnya pengajuan Anggaran DPRD Kabupaten Boyolali dengan alokasi kepada peningkatan penghasilan untuk kesejahteraan anggota DPRD tanpa diikuti dengan peningkatan Pendapatan Asli Daerah, kinerja dan responsibilitas kebijakan kepada rakyat. Pembahasan dan penetapan Peraturan Daerah tentang Anggaran Daerah dimana terdapat alokasi untuk meningkatkan kesejahteraan anggota DPRD menjadi alat tawar (*bargaining position*). DPRD terhadap proses penilaian LPJ Bupati Boyolali tiap akhir tahun anggaran berakhir.

Mekanisme pengambilan keputusan di DPRD menggunakan prosedur yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD. Materi peraturan tata tertib DPRD Kabupaten Boyolali menggunakan pedoman yang ditetapkan oleh Pemerintah, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2001 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan ditetapkan melalui Keputusan DPRD Kabupaten Boyolali dalam bentuk Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2000 Tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Boyolali.

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi penyusunan peraturan tata tertib DPRD yaitu faktor sumber daya manusia (SDM) yaitu si perancang peraturan (*legal drafter*); prosedur penyusunan; dan penggunaan bahasa peraturan. Seorang *legal drafter* harus menguasai dasar-dasar pengetahuan tentang peraturan dengan segala macam aspeknya, kebijakan publik (*public policy*) serta menguasai substansi yang akan diatur, sehingga produk

dihasilkan jelas urgensinya dan mampu mengatur kemungkinan yang akan terjadi di masa yang akan datang.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, prosedur penyusunan peraturan tata tertib DPRD perlu mengikutsertakan masyarakat (*public hearing*) dengan tujuan agar dapat mengakomodir kepentingan masyarakat luas untuk dituangkan dalam peraturan tentang mekanisme formulasi kebijakan publik.

Peraturan tata tertib DPRD sebagai dasar legal anggota DPRD untuk mengagregasikan dan mengartikulasikan aspirasi masyarakat, ada unsur-unsur yang bisa memberikan pengaruh pada anggota DPRD dalam proses mengambil sikap. Artinya, di dalam bahasa peraturan tata tertib DPRD, ada unsur-unsur dan peluang dari ketentuan peraturan tersebut yang bisa memberikan pengaruh ketika mengatur proses di DPRD sehingga pertanggungjawaban DPRD kepada publik kurang optimal.

Dalam era sekarang, peraturan tata tertib DPRD mempunyai posisi sentral, karena kewenangan DPRD untuk mengawasi penyelenggaraan otonomi di daerah menggunakannya sebagai petunjuk dalam menjalankan hak, tugas dan kewenangan. Peraturan tata tertib DPRD dalam konteks ini, berfungsi pertama, melaksanakan hukum peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan harus dapat menampung kondisi khusus yang menjadi karakteristik dari organisasi DPRD sebagai pelaksanaan secara operasional dari peraturan tersebut; kedua sebagai pelaksanaan peraturan perundang-

undangan yang lebih tinggi; dan ketiga, melaksanakan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat administratif.

Materi yang berisi larangan atau pembatasan terhadap pelaksanaan tugas dan kewenangan anggota DPRD, apabila tidak bisa dikomunikasikan, dan dipahami substansinya oleh anggota DPRD tidak mungkin dapat berlaku secara efektif. Berfungsinya produk hukum dengan baik menuntut adanya aturan/ ketentuan yang mudah diketahui secara jelas. Jika aturan/ketentuan itu kurang tegas dan kabur pengertiannya, maka akan timbul ketidak-pastian serta tidak optimal dalam penerapannya.

Dengan meningkatkan kualitas rekrutmen calon anggota DPRD, kekuasaan politik yang berpihak kepada masyarakat serta pelaksanaan ketentuan peraturan tata tertib DPRD yang berorientasi kepada masyarakat maka diharapkan semakin meningkatkan akuntabilitas kebijakan DPRD kepada masyarakat.

Berdasarkan uraian, maka dalam penulisan tesis ini penulis menganalisis pengaruh pola rekrutmen anggota DPRD, kekuasaan politik yang dijalankannya, dan peraturan tata tertib DPRD yang merupakan petunjuk dalam menjalankan tugas, untuk lebih meningkatkan akuntabilitas kepada masyarakat (publik) di DPRD Kabupaten Boyolali.

## **B. Identifikasi dan Perumusan Masalah**

Pola rekrutmen calon anggota DPRD yang berkualitas dengan kekuasaan politik DPRD sebagai motivator dan inovator formulasi kebijakan

daerah sesuai pedoman peraturan tata tertib DPRD yang adaptif dan representatif dalam mewujudkan akuntabilitas DPRD kepada publik.

### **B.1. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan pemikiran kerangka teoritik, penjelasan konsep dan peraturan perundangan serta realitas di lapangan dalam latar belakang masalah, maka berbagai masalah dapat diidentifikasi sebagai berikut :

1. Tidak adanya transparansi dan kompetensi proses perekrutan calon anggota DPRD.
2. Menonjolnya sikap arogansi kekuasaan dan indikasi politik uang dalam proses pengambilan keputusan di DPRD.
3. Masih terdapat Anggota DPRD Kabupaten Boyolali yang menggunakan kekuasaannya untuk meningkatkan kesejahteraan kelompok maupun golongannya.
4. Rendahnya keterlibatan *stakeholders* dalam materi peraturan tata tertib serta hanya mengatur sisi teknis proses internal institusi DPRD.
5. Dibutuhkan keberpihakan Peraturan Tata Tertib DPRD untuk mendukung transparansi proses organisasi dan memberikan jaminan atas akuntabilitas di DPRD Kabupaten Boyolali.

### **B.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan identifikasi masalah tersebut, maka masalah dalam tesis ini dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaruh pola rekrutmen terhadap akuntabilitas kepada publik di DPRD Kabupaten Boyolali ?
2. Bagaimana pengaruh kekuasaan politik terhadap akuntabilitas kepada publik di DPRD Kabupaten Boyolali ?
3. Bagaimana makna Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Boyolali dalam proses akuntabilitas kepada publik di DPRD Kabupaten Boyolali ?
4. Secara bersama-sama bagaimana pengaruh pola rekrutmen dan kekuasaan politik terhadap akuntabilitas kepada publik di DPRD Kabupaten Boyolali ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan :

1. Untuk menganalisa pengaruh pola rekrutmen terhadap akuntabilitas publik di DPRD Kabupaten Boyolali.
2. Untuk menganalisa pengaruh kekuasaan politik terhadap akuntabilitas publik di DPRD Kabupaten Boyolali.
3. Untuk menganalisa makna isi Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Boyolali terhadap proses akuntabilitas publik di DPRD Kabupaten Boyolali.
4. Untuk menganalisa pengaruh pola rekrutmen dan kekuasaan politik secara bersama-sama terhadap akuntabilitas publik di DPRD Kabupaten Boyolali.

## **D. Kegunaan Penelitian**

### **1. Kegunaan Teoritis**

Pembuktian konsep-konsep pola rekrutmen politik dan kekuasaan politik serta makna dari peraturan tata tertib DPRD dalam proses mewujudkan pertanggungjawaban anggota DPRD kepada masyarakat serta terciptanya tatanan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sesuai dengan kehendak masyarakat di daerah.

Memperkaya khasanah hasil kajian, khususnya tentang peran dan fungsi legislatif di era otonomi daerah dalam mengartikulasi dan mengagregasikan kepentingan masyarakat ke dalam kebijakan publik di daerah.

### **2. Kegunaan Praktis**

Untuk memberi masukan kepada DPRD Kabupaten Boyolali berkaitan dengan pelaksanaan hak, tugas dan wewenang DPRD, dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga perwakilan rakyat, sehubungan dengan semakin luasnya hak-hak DPRD di era Otonomi Daerah saat ini.

Diharapkan dapat ikut mendukung proses serta meningkatkan kualitas kebijakan yang merupakan representasi dan kolaborasi dari berbagai kepentingan, sehingga diharapkan dapat membawa kemaslahatan dan terpenuhinya aspirasi masyarakat di daerah.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Landasan Teori

Akuntabilitas merupakan salah satu pilar dari *good governance*. Tingkat akuntabilitas organisasi publik menjadi sorotan utama karena di dalam organisasi tersebut merupakan tempat dimana aktor-aktor pembuat kebijakan mengartikulasikan dan mengagregasikan aspirasi masyarakat.

DPRD sebagai institusi tempat proses formulasi kebijakan harus dapat mempertanggungjawabkan (*accountability*) kepada publik, baik secara sosial, ekonomi, hukum, finansial dan politik, sehingga dapat mendukung pemerintahan daerah yang responsif terhadap aspirasi masyarakat serta terbukanya akses rakyat untuk ikut serta dalam proses pengambilan kebijakan di daerah. Sebagaimana menurut Busroh (2001:143) lembaga perwakilan adalah cara yang sangat praktis untuk memungkinkan anggota masyarakat menerapkan pengaruhnya terhadap orang-orang yang menjalankan tugas kenegaraan, sehingga akuntabilitas lembaga perwakilan menunjuk kepada darimana asal mandat lembaga tersebut.

#### A.1. Akuntabilitas Publik

Akuntabilitas legislatif merupakan hal penting dalam penguatan demokrasi lokal. Penguatan fungsi lembaga legislatif ini dapat mendukung upaya memperjuangkan hak masyarakat dalam memperoleh kualitas pelayanan kehidupan yang lebih baik dari pemerintah daerah.

Eksistensi akuntabilitas politik juga sekaligus dimaksudkan untuk mencegah pemerintah daerah mengambil dan melaksanakan kebijakan-kebijakan publik yang bertentangan dengan keinginan rakyat yang direpresentasikan oleh DPRD. Hal ini dimungkinkan karena teori demokratis mengajarkan bahwa anggota masyarakat dapat mengambil bagian atau berpartisipasi di dalam proses perumusan dan penentuan kebijaksanaan pemerintahan. Dengan kata lain, pemerintah (*government*) melakukan apa yang dikehendaki oleh rakyat, setidaknya pemerintah menghindarkan diri dari apa yang tidak dikehendaki oleh anggota masyarakat (Sanit, 1985 : 203-204).

Sebagaimana Deklarasi Tokyo dalam Warsito ed. (2003:180) menjelaskan akuntabilitas merupakan kewajiban-kewajiban dari individu-individu atau penguasa yang dipercayakan untuk mengelola sumber daya-sumber daya publik dan yang berkaitan dengannya untuk dapat menjawab hal-hal menyangkut pertanggungjawaban fiskal, manajerial dan program.

Akuntabilitas manajerial menitikberatkan pada efisiensi dan kehematan dana, harta kekayaan, sumber daya manusia dan sumber-sumber daya lainnya sedangkan akuntabilitas program memfokuskan pada pencapaian hasil operasi pemerintah. Untuk itu harus dapat menjawab pertanyaan di sekitar pencapaian tujuan, bukan hanya sekedar ketaatan pada peraturan yang berlaku. Persyaratan ini dimaksudkan untuk mempersiapkan pelayanan yang terbaik kepada pihak-pihak di mana instansi akan dinilai sesuai lingkup tugasnya (Mario D. Yango dalam BPKP dan LAN, 2000 : 26-27).

Pengelolaan sumber daya publik daerah dilakukan oleh pemerintah daerah yang diatur dalam peraturan daerah. DPRD menjadi tempat memformulasikan peraturan daerah sebelum ditetapkan dan pengawasan terhadap kebijakan di daerah. Pemberian kewenangan yang lebih luas kepada DPRD merupakan upaya untuk lebih memperhatikan kebijakan, program dan kegiatan yang berkaitan dengan hajat hidup masyarakat.

Demikian juga Warsito ed. (2003:180) memberikan pengertian akuntabilitas adalah :

" kewajiban individu atau kelompok kerja (unit organisasi) untuk memberikan pertanggungjawaban dan menerangkan kinerja atau tindakannya kepada pihak yang memiliki hak atau yang berwenang meminta pertanggungjawaban. Akuntabilitas merupakan perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan/ kegagalan pelaksanaan visi dan misi organisasi dalam mencapai tujuan yang ditetapkan".

Pertanggungjawaban anggota DPRD kepada pemilih merupakan hubungan timbal balik dari kepercayaan yang diberikan oleh masyarakat. Akuntabilitas merupakan sisi-sisi sikap dan watak kehidupan manusia, yang meliputi akuntabilitas ekstern seseorang yaitu akuntabilitas kepada lingkungannya baik lingkungan formal (organisasi) maupun lingkungan masyarakat. Kegagalan seseorang mencakup pemborosan waktu, sumber dana dan sumber-sumber daya pemerintah yang lain, kewenangan dan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah (Sirajudin H Salleh dan Aslam Iqbal dalam BPKP dan LAN, 2000: 24-25)

Kualitas dari anggota dan organisasi DPRD akan nampak dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat melalui kebijakan daerah yang

ditetapkan. Demikian juga Dwiyanto (2002:49) bahwa konsep akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak. Suatu kegiatan organisasi publik memiliki akuntabilitas yang tinggi kalau kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

Sedangkan Kushandajani dalam Yuwono (2001:77) menyatakan bahwa:

“Para pembuat keputusan (*decision maker*) dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat akan mempertanggung jawabkan kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal maupun eksternal organisasi. Prinsip ini mengandung makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan atau semua kegiatan birokrasi pemerintah harus dapat dipertanggung jawabkan secara terbuka kepada masyarakat/ rakyat sebagai pemegang kedaulatan negara. Akuntabilitas merupakan kunci untuk memastikan bahwa kekuasaan itu dijalankan dengan baik sesuai dengan kepentingan masyarakat”.

Organisasi DPRD mengeluarkan produk berupa Keputusan DPRD dan Keputusan Pimpinan DPRD. Akuntabilitas kebijakan nampak dari sifat keputusan yang diambil dengan berbagai kepentingan yang melingkupinya menunjukkan keberpihakan kepada masyarakat.

Wujud dari pertanggungjawaban sendiri menurut Corbet yang dikutip Kushandajani dalam Yuwono (2001:77) ada berbagai bentuk akuntabilitas antara lain akuntabilitas politik, akuntabilitas legal, akuntabilitas konstitusional, akuntabilitas sosial, akuntabilitas personal dan sebagainya.

Akuntabilitas DPRD kepada publik yang dilakukan di dalam maupun diluar organisasi dapat dibedakan lagi dalam beberapa sudut pandang lain yaitu :

1. Akuntabilitas hukum dan peraturan (*accountability for probity and legality*).
2. Akuntabilitas kebijakan (*policy accountability*).

Akuntabilitas hukum dan peraturan terkait dengan jaminan adanya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang disyaratkan dalam penggunaan sumber dana publik.

Akuntabilitas kebijakan terkait dengan pertanggungjawaban terhadap kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah terhadap masyarakat luas. Hal ini telah menjadi tuntutan masyarakat dilakukannya transparansi kebijakan oleh pemerintah sehingga masyarakat dapat melakukan penilaian dan pengawasan serta terlibat dalam pengambilan keputusan (Ellwood dalam Mardiasmo 2002:226).

Sedangkan untuk mengimplementasikan akuntabilitas agar menjadi suatu sistem yang efektif, perlu melakukan beberapa langkah penting, yaitu :

- a. Pernyataan yang jelas mengenai tujuan dan sasaran dari kebijakan dan program. Sistem akuntabilitas menekankan pada pengukuran hasil yang akan membantu memikirkan hal yang sebenarnya diinginkan oleh pemimpin politik dan pembuat kebijakan pada saat mereka memutuskan untuk melakukan sesuatu yang bermanfaat bagi masyarakat.

- b. Pola pengukuran tujuan. Setelah tujuan dibuat dan hasil dapat diidentifikasi, perlu ditetapkan suatu indikator kemajuan yang mengarah pada pencapaian tujuan dan hasil.
- c. Pengakomodasian sistem insentif. Di dalam pengumpulan data mengenai hasil, sistem akuntabilitas akan menyediakan sistem insentif bagi para petugas pelayanan, manajer program, dan mungkin juga masyarakat yang dilayani.
- d. Pelaporan dan penggunaan dana. Suatu sistem akuntabilitas kinerja akan dapat menghasilkan data yang cukup banyak. Informasi yang dihasilkan dan disajikan harus benar-benar berguna bagi para pemimpin, pembuat keputusan, manajer-manajer program dan masyarakat
- e. Pengembangan kebijakan dan manajemen program yang dikoordinasikan untuk mendorong akuntabilitas.

Akuntabilitas dalam mengawasi program pelayanan publik membutuhkan banyak aktivitas dalam perencanaan dan koordinasi yang efektif. Akuntabilitas kebijakan membantu mengukur akibat dari program-program yang berbeda satu dengan yang lainnya pada kelompok sasaran yang sama di dalam masyarakat. Pengembangan sistem akuntabilitas harus dilakukan dengan cara terkoordinasi, tidak secara independen program demi program (BPKP dan LAN, 2000: 37- 40)

Kualitas kebijakan DPRD dalam meningkatkan kapasitas kebijakan publik di daerah melalui desain kebijakan yang sebisa mungkin dilakukan

bersama-sama antara pemerintah daerah maupun masyarakat, dengan tahapan kebijakan sebagai berikut :

1. Pra formulasi kebijakan; dengan membuka kesempatan partisipasi publik secara luas.
2. Formulasi; melalui pengambilan atau pembuatan kebijakan publik di daerah didasari atas kepentingan publik.
3. Implementasi; dalam pelaksanaan implementasi kebijakan dilakukan secara profesional, efisien, efektif dan tepat sasaran.
4. Evaluasi; melakukan evaluasi kebijakan secara profesional oleh pihak yang profesional dan menguasai bidangnya.
5. Umpan balik; *feedbacks* baik positif maupun negatif sangat diperlukan untuk perbaikan kebijakan kedepan (Yuwono dalam Warsito dan Teguh Yuwono, ed., 2003:36-38).

Tahapan kebijakan menunjukkan peran DPRD dalam derajat pelaksanaan fungsinya, Budiardjo (1980: 182-183) menyatakan fungsi badan legislatif yang paling penting ialah *pertama*, menentukan policy (kebijaksanaan) dan membuat undang-undang; *kedua*, Mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga supaya semua tindakan badan eksekutif sesuai dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan.

DPRD menjadi mediator rakyat ke Pemerintah Daerah, dengan membawa berbagai kepentingan rakyat untuk dilaksanakan Pemerintah Daerah melalui kebijakan yang berorientasi kepada rakyat. Peran dan fungsi DPRD diarahkan untuk menjalankan prioritas kebutuhan rakyat.

Berdasarkan pendapat, akuntabilitas publik dalam wujud akuntabilitas kebijakan adalah sikap dan perilaku anggota DPRD dalam menjalankan peran dan fungsi DPRD berdasarkan proses pembuatan dan sifat kebijakan yang dihasilkan sesuai peraturan perundangan yang berlaku untuk dipertanggungjawabkan baik keberhasilan maupun kegagalannya kepada masyarakat.

## **A.2. Pola Rekrutmen**

Partai politik berfungsi untuk mencari dan mempertahankan kekuasaan guna mewujudkan program-program yang disusun berdasarkan ideologi tertentu. Dalam melaksanakan fungsinya pada sistem politik demokratis, partai politik melakukan tiga kegiatan, yaitu seleksi calon-calon, kampanye dalam pemilihan umum dan melaksanakan fungsi pemerintahan sebagai anggota legislatif dan/ atau eksekutif (Surbakti, 1992: 116-117).

Partai politik melaksanakan fungsi merekrut untuk mencari calon baru yang memenuhi syarat dan memiliki kemampuan untuk menduduki jabatan politik di pemerintahan. Merekrut adalah mendaftar (memasukkan) calon anggota baru. Merekrut berkaitan dengan aktivitas organisasi untuk menambah anggotanya. Merekrut dilakukan agar di dalam tubuh organisasi terjadi peningkatan jumlah orang untuk melakukan tugas organisasi yang telah ditentukan sebelumnya (Suharto dan Iryanto 1989:829).

Kegiatan rekrutmen dibutuhkan untuk keberlangsungan kehidupan organisasi. Dengan melakukan rekrutmen, di dalam organisasi akan diperoleh tenaga baru untuk menjalankan tugas sesuai dengan tujuan yang

ingin dicapai yang telah direncanakan sebelumnya. Sebagaimana dalam manajemen sumber daya manusia, Simamora (1999:212) memberikan pengertian rekrutmen sebagai serangkaian aktivitas mencari dan memikat pelamar kerja dengan motivasi, kemampuan, keahlian dan pengetahuan yang diperlukan guna menutupi kekurangan yang diidentifikasi dalam perencanaan kepegawaian.

Di dalam sumber daya manusia, rekrutmen meliputi upaya pencarian sejumlah calon karyawan yang memenuhi syarat dalam jumlah tertentu sehingga dari karyawan tersebut dapat diseleksi orang-orang yang paling tepat untuk mengisi lowongan pekerjaan yang ada. Rekrutmen harus dapat memenuhi kebutuhan para calon. Rekrutmen adalah serangkaian kegiatan yang digunakan untuk mendapatkan pool pelamar kerja yang memenuhi syarat. Ada beberapa kegiatan kunci yang merupakan bagian dari rekrutmen yaitu :

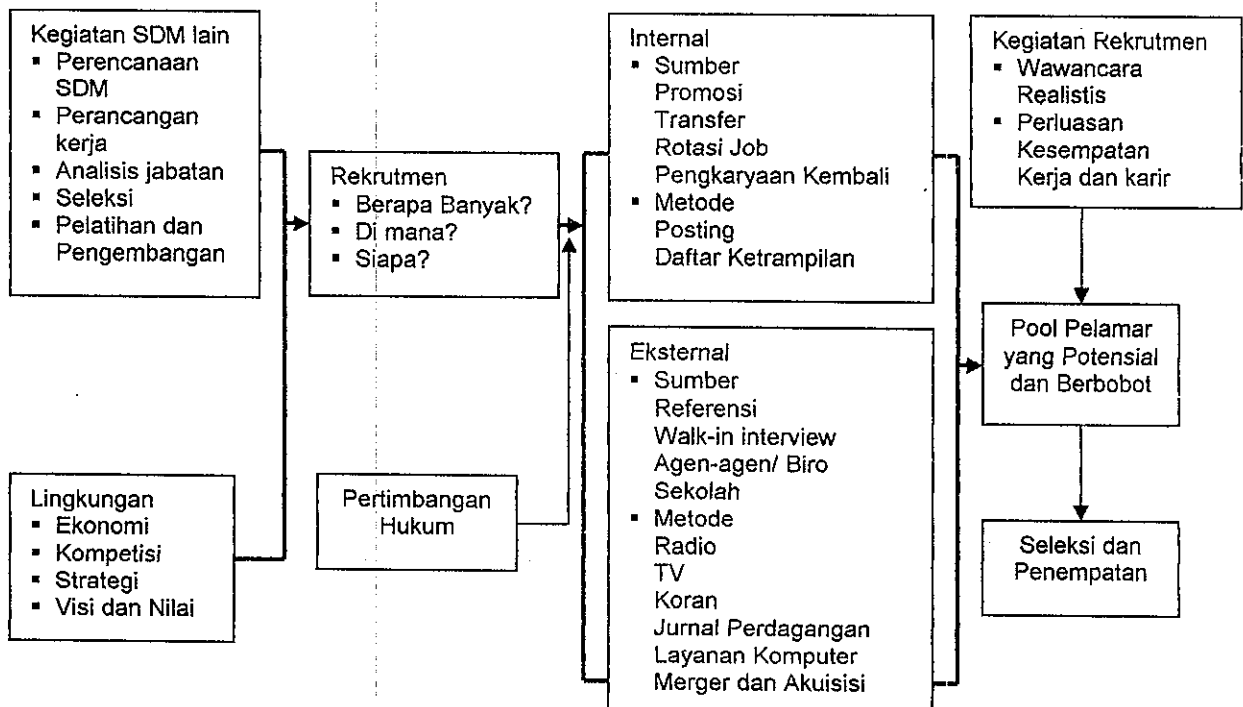
- (1) Menyusun bahan-bahan rekrutmen yang efektif ;
- (2) Menyusun program rekrutmen yang sistematis dan terpadu yang berhubungan dengan kegiatan sumber daya manusia ;
- (3) Mendapatkan pool calon karyawan yang berbobot atau memenuhi syarat ;
- (4) Mencatat jumlah dan kualitas pelamar dari berbagai sumber dan masing-masing metode rekrutmennya ;

- (5) Melakukan tindak lanjut terhadap para calon karyawan baik yang diterima maupun yang ditolak, guna mengevaluasi efektif tidaknya rekrutmen yang dilakukan (Schuler dan Jackson, 1997; 227).

Rekrutmen sebagai tahap awal seseorang memasuki sebuah organisasi memiliki arti penting bagi keberhasilan organisasi. Schuler dan Jackson, (1997; 231) menggambarkan hubungan dan aspek di dalam rekrutmen sebagai berikut :

**Skema II. 1**

**Hubungan dan Aspek Rekrutmen**



Pola rekrutmen dalam penulisan ini merupakan rekrutmen politik yang dilakukan oleh partai politik untuk menyiapkan anggotanya duduk di lembaga perwakilan. Menurut Sumarno dan Lukiswara (1992:64) rekrutmen politik adalah proses mencari anggota baru dan mengajak orang yang berbakat untuk berperan serta dalam proses politik.

Proses politik lokal di lembaga perwakilan dengan berbagai kebijakan yang dihasilkan bermuara pada pertanggungjawaban kepada rakyat yang diwakilinya. Akuntabilitas DPRD akan nampak dari sifat kebijakan daerah. Peran anggota DPRD dalam proses perumusan kebijakan menunjukkan kapabilitas lembaga DPRD. Gaffar (2000:281-291) menyatakan kunci untuk meningkatkan peranan lembaga perwakilan adalah berkaitan dengan rekrutmen anggota lembaga perwakilan dan representasi/ keperwakilan.

Rekrutmen anggota merupakan tahap awal berjalannya organisasi DPRD. Hikam (1999:27) menyatakan bahwa rekrutmen mereka dalam lembaga perwakilan harus benar-benar mencerminkan asas langsung, umum, bebas dan rahasia (luber) dan jujur dan adil (jurdil), jika rekrutmen tersebut telah cacat baik struktur maupun prosesnya, maka hasilnya pun diragukan akan bisa berfungsi secara optimal. Demikian juga Rusadi (dalam Budiardjo dan Ambong ed. 1995:69) menyatakan rekrutmen tersebut diarahkan untuk melakukan proses penyaringan pribadi pilihan yang mampu membela kepentingan masyarakat dalam berbagai forum.

Adanya jaminan wakil rakyat mau dan punya kemampuan menjalankan kewajiban moral politiknya, menurut Yusup dan Salim (2000 : 82-84) dengan melakukan mekanisme perekrutan anggota yang terbuka dan kompetitif. Perekrutan wakil rakyat secara terbuka serta seleksi yang kompetitif perlu melibatkan peran aktif masyarakat dan organisasi kemasyarakatan di daerah. Hikam (1999:20) menambahkan kualitas perekrutan anggota legislatif memerlukan adanya kebebasan pencalonan

yang luas bagi masyarakat, sehingga memberi peluang bagi warga negara maupun organisasi peserta pemilu untuk melakukan rekrutmen secara terbuka dan fair.

Pelaksanaan perekrutan secara terbuka dengan melibatkan peran publik secara aktif, memerlukan dukungan pemerintah melalui kebijakan yang memberikan keleluasaan proses perekrutan tersebut sehingga dapat berjalan sesuai dengan harapan masyarakat. Dari pola rekrutmen seperti ini diharapkan dapat terbentuk kontrol masyarakat terhadap kinerja anggota DPRD dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat.

Demikian juga Hikam (1999:33), dalam pelaksanaan tugas di lembaga perwakilan, anggota legislatif dalam posisinya sebagai wakil rakyat lebih bertanggungjawab kepada fraksi dan OPP darimana mereka di pilih karena pola-pola rekrutmen wakil rakyat melalui pemilu, posisi dan prosedur kerja lembaga legislatif, dan peraturan perundang-undangan.

Perekrutan anggota DPRD dilaksanakan setiap 5 tahun sekali melalui mekanisme pemilihan umum. Rekrutmen anggota DPRD yang berjalan saat ini, lebih menonjolkan peran pimpinan pusat partai untuk mengatur penempatan anggota di DPRD. Hal ini berdasar pada besarnya perolehan suara gambar partai bukan gambar orang yang dijadikan dasar untuk menentukan alokasi kursi partai di DPRD, sehingga pimpinan pusat partai mempunyai kewenangan untuk menentukan siapa yang dicalonkan sampai dengan menjadi anggota DPRD (Rahardjo dalam Fitriyah, 2003:126).

Hal senada dikemukakan Haris (1999:176) yang menyoroti proses perekrutan elite yang sangat tertutup adalah faktor penting yang menjadi sebab mengapa pemilu tak berfungsi dalam kerangka sirkulasi elite lokal, perekrutan para anggotanya di monopoli oleh elite organisasi peserta pemilu (OPP). Akibatnya, para elite legislatif yang muncul hanya mewakili rakyat secara simbolis.

Perekrutan yang bersifat tertutup ini, di satu sisi mempermudah dalam mengkoordinasikan kebijakan partai dari pusat ke daerah, namun di sisi lain akan menghambat tumbuhnya elit-elit politik yang dapat memahami keinginan aspirasi masyarakat di tingkat bawah.

Anggota DPRD sebagai hasil dari rekrutmen politik, dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan otonomi daerah membutuhkan dukungan aktif semua komponen daerah untuk bersama-sama bersikap kritis, dinamis dan mampu memberikan solusi dari berbagai kebijakan dan implementasinya sehingga semakin meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat di daerah.

Demikian juga pendapat Yusuf dan Salim (2000: 79) bahwa rekrutmen politik adalah proses melalui mana partai mencari anggota baru dan mengajak orang yang berbakat untuk berpartisipasi dalam proses politik. Dengan berdirinya organisasi-organisasi massa yang melibatkan golongan-golongan buruh, petani, pemuda, mahasiswa, wanita dan organisasi lainnya, kesempatan untuk berperan dalam politik diperluas. Adanya rekrutmen ini menjamin kelestarian partai sekaligus merupakan pula salah satu cara untuk

menyeleksi calon-calon pemimpin (*leadership selection*). Sebagaimana Arifin (2001:70) mengartikan perekrutan politik sebagai perselisihan individu yang berbakat untuk dapat menduduki jabatan politik maupun jabatan pemerintahan. Perekrutan politik berhubungan dengan karir seseorang di bidang politik.

Perekrutan merupakan proses seleksi yang ditempuh seseorang sebelum memperoleh jabatan politik di pemerintahan. Perekrutan dimulai di internal partai politik dengan menyeleksi orang-orang yang berbakat sebagai calon partai yang akan diajukan sebagai calon yang mewakili partai untuk dipilih dalam pemilihan umum.

Berdasarkan pendapat, maka pola rekrutmen anggota DPRD adalah serangkaian aktivitas mencari orang yang dipersyaratkan dimulai pada saat pencalonan guna menutupi kekurangan yang diidentifikasi dalam perencanaan organisasi partai politik dan berakhir tatkala mereka menjadi anggota DPRD.

### **A.3. Kekuasaan Politik**

Hakekat politik adalah kekuasaan. Kekuasaan politik sebagai kemampuan mempengaruhi kebijaksanaan umum pemerintah, baik itu terbentuknya maupun akibat-akibat yang sesuai dengan tujuan-tujuan pemegang kekuasaan itu sendiri (Haricahyono 1991:163-167).

Otonomi daerah memberikan beberapa kewenangan untuk membuat kebijakan sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya. Pelaksanaan pembuatan dan penetapan kebijakan daerah perlu ada *checks and balances*

serta *social control*, yaitu Pemerintah Daerah dikontrol DPRD dan DPRD dikontrol oleh masyarakat, sehingga dapat terwujud hubungan pengawasan yang konstruktif antara eksekutif, legislatif, masyarakat.

Dalam implementasinya, otonomi daerah juga membuka peluang konsentrasi kekuasaan pada elite politik daerah yakni, Kepala Daerah dan DPRD. Kedudukan DPRD sebagai mitra dan bukan bagian dari Pemerintah Daerah, serta sejumlah kewenangan yang melekat pada DPRD dengan lemahnya dinamika kontrol masyarakat membawa kecenderungan anggota DPRD untuk memaksimalkan keuntungan individu dengan meniadakan alasan rasional dan obyektif.

Kemampuan DPRD menempatkan diri dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan sangat ditentukan oleh kedudukan DPRD dalam format kekuasaan yang ada. Jika bobot kekuasaan salah satu lebih dominan, maka kedudukan sebagai mitra sulit diwujudkan. Perilaku anggota DPRD seperti ini akan semakin mengurangi produktivitas DPRD dalam melaksanakan peran dan fungsinya (S. Pamudji dalam Budiardjo dan Ambong ed. 1995:123-124).

DPRD membutuhkan kekuasaan untuk menjalankan fungsi-fungsinya, karena DPRD merupakan representasi masyarakat untuk mengatur pemerintahan sesuai dengan keinginan masyarakat. Penggunaan kekuasaan diarahkan kepada pelaksanaan kepentingan masyarakat dalam pemerintahan.

Beberapa faktor ekstern yang mempengaruhi tingkat produktivitas dewan dalam melaksanakan fungsinya antara lain kultur/ budaya masyarakat, sikap dan kondisi parpol, serta sikap menang-menangan pada sementara pihak pemegang kekuasaan (anggota legislatif). Semua itu berbau ke dalam sistem dan *output*-nya yaitu iklim politik yang tidak menguntungkan bagi berkembangnya mekanisme politik yang mendorong semua komponen berfungsi dengan baik termasuk lembaga legislatif (Saiful Sulun dalam Budiardjo dan Ambong ed. 1995:12-13).

Dukungan mayoritas anggota DPRD atas kebijakan pemerintahan untuk kepentingan pribadi dan kelompoknya ikut memberikan andil lemahnya mewujudkan akuntabilitas DPRD kepada publik. Dalam proses mempengaruhi formulasi, penetapan dan pelaksanaan kebijakan hanya sekedar memenuhi kepentingan mayoritas anggota DPRD.

Sebagaimana pendapat Amir Santoso (dalam Budiardjo dan Ambong ed. 1995:50-53) bahwa perubahan pola hubungan legislatif-eksekutif bisa dilihat dari perubahan internal legislatif, serta dari kemungkinan perubahan lingkungan. Peningkatan tuntutan politik jumlah penduduk dengan taraf pendidikannya, sikap pemegang kekuasaan (legislatif) serta perspektif masyarakat terhadap demokrasi.

Sikap anggota DPRD, terutama dalam menangani permasalahan di daerah, membutuhkan kemampuan untuk mengerti dan memahami setiap gejala, tuntutan dan tekanan politik dalam melaksanakan peran dan

fungsinya sehingga diharapkan muncul sikap positif konstruktif anggota untuk berperan dan menjadi solusi dari keinginan masyarakat.

Menurut Syarief Makhya (dalam Budiardjo dan Ambong ed. 1995:178-179) faktor yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi-fungsi DPRD adalah pemberian kekuasaan oleh undang-undang, karena, struktur kekuasaan di daerah perlu diciptakan jalinan keselarasan antara lembaga legislatif dengan eksekutif.

Sebagaimana Priyatmoko (dalam Budiardjo dan Ambong ed. 1995:152) menyatakan pelaksanaan atau aktualisasi fungsi-fungsi legislatif dipengaruhi banyak faktor mulai dari budaya politik dan harapan masyarakat, konsepsi mengenai kekuasaan dan struktur hukum tata negara dan tata pemerintahan (Undang-undang Otonomi Daerah).

Otonomi daerah membutuhkan dukungan berupa peraturan perundangan lain, terutama optimalisasi peran dan fungsi DPRD untuk menegakkan kedaulatan rakyat di daerah. Pelaksanaan kekuasaan DPRD dalam koridor mempengaruhi pembuatan dan pelaksanaan kebijakan agar berpihak kepada masyarakat serta menselaraskannya dengan semangat otonomi daerah.

Sebagaimana Ichlasul Amal dan Rizal Panggabean (dalam Budiardjo dan Ambong ed. 1995:290) menyatakan bahwa fungsi legislatif mengharuskan adanya kekuasaan. Makin besar kekuasaan suatu lembaga perwakilan, makin komprehensif pula fungsi-fungsi yang diembannya dan makin luas dampaknya bagi masyarakat politik.

Konstitusi memberikan instrumen pengimbangan dalam menciptakan asas kebersamaan antara eksekutif dan legislatif, sehingga dimensi kedaulatan rakyat dapat ditegakkan. Instrumen pengawasan konstitusional merupakan kunci strategis bagi terciptanya *chek and balance*, sehingga jalannya kekuasaan sesuai dengan wujud dari suatu kedaulatan rakyat (Ismail Hasan Metareum dalam Budiardjo dan Ambong ed. 1995:214).

Sebagai anggota yang berasal dari partai politik, anggota DPRD mempunyai hubungan satu sama lain di dasarkan atas kekuasaan. Kekuasaan yang diperoleh dari kepercayaan yang diberikan rakyat untuk memperjuangkan aspirasinya di pemerintahan.

Sebagaimana Bell dalam Carter (1985:28) bahwa kekuasaan selalu berarti suatu kepercayaan maupun hak. Hak-hak ini dapat bersumber baik dari kualifikasi khusus untuk berbicara secara otoritatif maupun dari suatu kedudukan sosial atau jabatan politis yang memberikan hak-hak untuk mengeluarkan nasihat ataupun pengarahan resmi termasuk wewenang mengeluarkan instruksi dan perintah.

DPRD mempunyai kekuasaan mempengaruhi pihak lain yang berkepentingan (*stakeholders*) agar sesuai dengan keinginan dan tujuan kolektif dari kebijakan yang telah ditetapkan di lembaga DPRD. Hubungan kekuasaan terjadi dalam upaya mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Surbakti (1995:58-59) menyatakan bahwa dalam setiap situasi, terdapat sejumlah ciri hubungan kekuasaan, yaitu sebagai berikut ;

1. Kekuasaan merupakan hubungan antar manusia;
2. Pemegang kekuasaan mempengaruhi pihak lain;

3. Pemegang kekuasaan dapat seorang individu, kelompok, organisasi, ataupun pemerintah (negara dalam hubungan luar negeri);
4. Sasaran kekuasaan (yang dipengaruhi) dapat berupa individu, kelompok, organisasi atau pemerintah (negara);
5. Suatu pihak yang memiliki sumber kekuasaan belum tentu mempunyai kekuasaan karena bergantung pada kemampuannya menggunakan sumber kekuasaan secara efektif;
6. Penggunaan sumber-sumber kekuasaan mungkin melibatkan paksaan, konsensus, atau kombinasi keduanya;
7. Hal ini bergantung pada perspektif moral yang digunakan, yakni apakah tujuan yang hendak dicapai itu baik atau buruk;
8. Hasil penggunaan sumber-sumber pengaruh itu dapat menguntungkan kelompok kecil masyarakat. Hal ini bergantung pada ada atau tidaknya distribusi kekuasaan yang relatif merata dalam masyarakat tersebut;
9. Pada umumnya kekuasaan politik mempunyai makna bahwa sumber-sumber itu digunakan dan dilaksanakan untuk masyarakat umum, sedangkan kekuasaan yang bersifat pribadi cenderung digunakan untuk kepentingan sebagian kecil masyarakat;
10. Kekuasaan yang beraspek politik merupakan penggunaan sumber-sumber pengaruh untuk mempengaruhi proses politik.

Kekuasaan DPRD sesuai dengan kaidah dalam Pasal 35 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999 disebutkan kewenangan DPRD meminta pejabat pemerintah, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintah, dan pembangunan, apabila menolak permintaan DPRD, maka dapat diancam karena merendahkan martabat dan kehormatan DPRD dengan pidana kurungan paling lama 1 tahun.

Sebagaimana Miriam Budiardjo dalam Haricahyono (1991: 165) bahwa kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah laku atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga sesuai dengan keinginan dan tujuan orang yang mempunyai kekuasaan itu.

Kekuasaan DPRD nampak dari sikap dan perilaku anggota DPRD dalam berhubungan dengan eksekutif daerah, kelompok kepentingan, organisasi kemasyarakatan dan *stakeholders* daerah. Sikap dan perilaku anggota DPRD yang nampak seperti mempengaruhi (*influence*), meyakinkan (*persuasion*), manipulasi, pemaksaan (*coercion*), penggunaan tekanan (*force*), dan kewenangan (*authority*).

Van Doorn dalam Hoogerwerf (1985:144) menyatakan kekuasaan adalah kemungkinan membatasi alternatif-alternatif tingkah laku orang-orang atau kelompok-kelompok lain sesuai dengan tujuan-tujuan seseorang atau suatu kelompok.

DPRD merupakan lembaga perwakilan dengan kapasitas menyuarakan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan daerah. Kedekatan anggota DPRD dengan tokoh masyarakat, dan agama akan mendukung penggunaan kekuasaan untuk menjalankan fungsi legislatif.

Sedangkan Shively (1991: 109-112) menyebutkan bahwa ada beberapa sumber dari kekuasaan atau *legitimacy*, yaitu *legitimacy by result*, *legitimacy by habit*, *legitimacy by historical, religious, or ethnic identity*, *legitimacy by procedures*. Kekuasaan sebagai suatu akibat, kekuasaan karena kebiasaan, kekuasaan karena sejarah, keagamaan, atau identitas kesukuan, kekuasaan karena peraturan dalam bertugas.

Berdasarkan pendapat, dapat disimpulkan bahwa kekuasaan politik adalah kemampuan yang dijalankan oleh anggota DPRD untuk mempengaruhi kebijakan eksekutif dengan melakukan komunikasi antara

Fraksi DPRD dengan *stakeholders* di daerah sesuai dengan batasan kewenangan DPRD berdasarkan peraturan perundangan untuk merepresentasikan dan memperjuangkan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan daerah.

#### **A.4. Peraturan Tata Tertib DPRD**

Peraturan tata tertib DPRD ditetapkan melalui Keputusan DPRD dan salah satu produk hukum daerah yang mengatur hak dan kewajiban pejabat negara dalam hal ini adalah anggota DPRD. Di dalam hukum tata negara dipelajari tentang peraturan-peraturan hukum yang mengatur kewajiban sosial dan kekuasaan sesuatu organisasi negara. Oleh karena organisasi negara terdiri atas jabatan-jabatan yakni merupakan suatu pertambahan jabatan-jabatan, maka dikatakan bahwa hukum tata negara mempelajari kewajiban sosial dan kekuasaan pejabat negara (Lubis, 2002: 46-47).

Peraturan tata tertib DPRD Kabupaten Boyolali ditetapkan dalam bentuk Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2000 pada tanggal 5 Januari 2000 dan masuk ke dalam Lembaran Daerah Kabupaten Boyolali Tahun 2000 Nomor 1. Sesuai Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, peraturan daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan serta pelayanan terhadap masyarakat dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan daerah merupakan salah satu sumber hukum dalam tata urutan peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 2 Tap

MPR Nomor III/ MPR/ 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, dengan urutan sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
3. Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu);
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden;
7. Peraturan Daerah.

Sebagai salah satu dari sumber hukum yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan level di bawahnya, dalam pelaksanaan peraturan daerah menggunakan asas tingkatan hirarki. Asas hirarki menurut Syarif (1997: 78) yaitu suatu perundang-undangan isinya tidak boleh bertentangan dengan isi perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatan/ derajatnya. Asas hirarki bertujuan agar tidak menimbulkan ketidaktertiban dari sistem perundang-undangan dan menimbulkan kekacauan/ kesimpangsiuran perundang-undangan.

Sebagai peraturan daerah, peraturan tata tertib DPRD merupakan suatu ketentuan hukum di daerah. Pengertian hukum menurut Utrecht dalam Sudarsono (2001: 43) adalah himpunan peraturan-peraturan yaitu yang berisi perintah-perintah dan larangan-larangan yang mengurus tata tertib suatu masyarakat dan karena itu harus ditaati oleh masyarakat itu.

Peraturan tata tertib merupakan ketentuan dalam menjalankan hak, tugas dan kewenangan DPRD oleh anggota DPRD. Di dalam peraturan tata tertib ini mengatur segala kegiatan yang berkaitan dengan ketentuan dan prosedur yang harus dijalankan oleh anggota DPRD. Sebagaimana Meyers

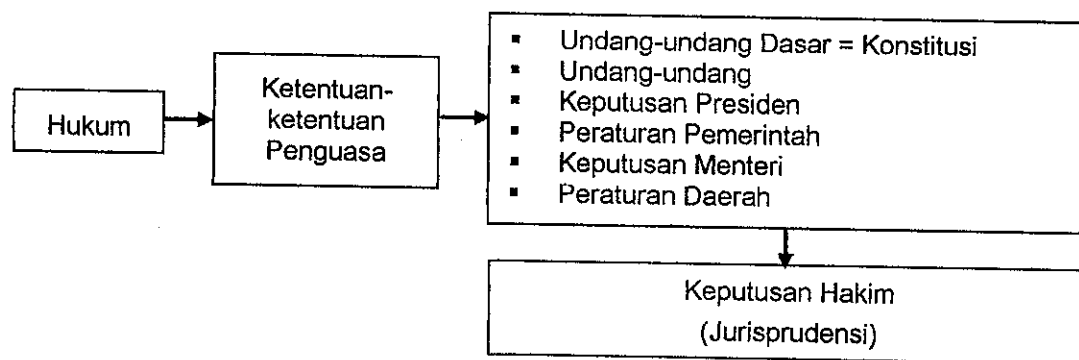
dalam Sudarsono (2001:44) mendefinisikan hukum sebagai semua aturan yang mengandung pertimbangan kesusilaan, ditujukan kepada tingkah laku manusia dalam masyarakat dan yang menjadi pedoman bagi penguasa negara dalam melakukan tugasnya.

Pelaksanaan tugas pejabat negara merupakan bagian dari tata laksana pemerintahan. Pengaturan tersebut mempunyai konsekuensi hukum, hal ini masuk dalam hukum tata laksana pemerintahan. Menurut Logemann dan Lubis (2002: 48) hukum tata laksana pemerintahan mempelajari sifat, bentuk-bentuk dan akibat-akibat perbuatan hukum istimewa sekaliannya yang dilakukan oleh para pejabat dalam melakukan tugas mereka.

Melalui peraturan tata tertib DPRD terjadi penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan. Komunikasi tersebut terjadi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam bentuk peraturan pemerintah tentang pedoman penyusunan peraturan tata tertib DPRD, antar anggota DPRD dan antara DPRD dengan *stakeholder*-nya. Peraturan tata tertib DPRD merupakan pedoman bagi anggota DPRD dalam menjalankan tugasnya.

Dirdjosisworo (1991:25) menyatakan arti hukum dalam arti ketentuan penguasa, hukum adalah perangkat-perangkat peraturan tertulis yang dibuat oleh pemerintah melalui badan-badan yang berwenang membentuk berbagai peraturan tertulis. Ketentuan penguasa berupa hasil pembuatan peraturan perundang-undangan dan keputusan pengadilan, sebagai berikut :

## Skema II. 2 Hukum Dalam Wujud Ketentuan Penguasa



Hukum juga mempunyai sisi politik. Di dalam masyarakat yang teratur senantiasa memiliki tujuan untuk mensejahterakan warganya. Politik pada hakekatnya adalah sarana untuk mencapai tujuan tersebut yang untuk itu dilalui proses pemilihan tujuan. Oleh karenanya, politik juga aktivitas memilih tujuan tertentu. Dalam hukum dijumpai keadaan yang sama. Hukum yang berusaha memilih tujuan dan cara mencapai tujuan tersebut adalah termasuk bidang politik hukum. Jelaslah bahwa politik hukum adalah disiplin hukum yang mengkhususkan dirinya pada usaha memerankan hukum dalam mencapai tujuan yang dicita-citakan oleh masyarakat tertentu (Dirdjosisworo, 1991: 48-49).

Materi peraturan tata tertib DPRD disusun berdasarkan ketentuan dari Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2001 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dinamika pemerintahan di pusat dan daerah harus mampu diantisipasi dengan melakukan adaptasi melalui peraturan tata tertib DPRD, sehingga selama 5 tahun masa bhakti anggota DPRD dapat membawa manfaat dan kemajuan bagi daerah.

Peraturan tata tertib berkaitan dengan kekuasaan DPRD untuk mempengaruhi proses formulasi kebijakan daerah mempunyai hubungan yang sangat kompleks. Menurut Priyatmoko (dalam Budiardjo dan Ambong ed. 1995:152) pelaksanaan atau aktualisasi fungsi-fungsi legislatif dipengaruhi banyak faktor yang barangkali saling terkait, mulai dari tata tertib dan prasyarat penggunaan hak-hak, struktur dan sistem kepartaian, sifat kompetisi pemilihan umum, patronase politik, kematangan psikologis dan karakteristik individual para wakil rakyat.

Sebagaimana Sulun (1995:9) menyatakan faktor intern yang dirasakan dominan adalah tata tertib; sekretariat dewan sebagai unsur pelayanan; fraksi-fraksi yang belum melaksanakan tugasnya sebagaimana yang diatur dalam tata tertib; anggaran yang masih terbatas; dan kualitas sebagian dari anggota, khususnya kualitas mental.

Peraturan tata tertib ikut mempengaruhi kelambanan dan melempemnya kerja serta membawa akibat terhadap hasil kerja yang dianggap kurang memuaskan baik dari segi kualitas maupun kuantitas, demikian pula dari segi efektivitasnya. DPRD sebagai suatu organisasi perwakilan harus berupaya mengikuti perubahan lingkungan organisasi sehingga dapat meningkatkan fungsi DPRD secara optimal (Marbun 1992:268).

Rusadi Kantaprawira (dalam Budiardjo dan Ambong ed. 1995:63) menyatakan bahwa hal-hal yang mempengaruhi perilaku badan legislatif dari sikap dan tingkah laku anggota DPRD adalah prosedur serta mekanisme

penetapan legislasi. Perilaku politik dewan itu disebabkan oleh keadaan struktural yang inheren terhadap badan legislatif semata-mata, yakni dalam hal berkenaan dengan ikatan peraturan tata tertib.

Peraturan tata tertib DPRD sebagai hasil kesepakatan kolektif organisasi menjadi pedoman anggota dalam mengambil tindakan yang berkaitan dengan tugas dan tanggungjawabnya. Sebagai hasil kesepakatan kolektif, peraturan tata tertib DPRD membawa berbagai kepentingan yang menyertainya.

Hal senada dikemukakan Haris (1999:270) yang menunjukkan dalam pelaksanaan tugasnya, para anggota ingin berperan dan berfungsi secara optimal, tapi pada saat yang sama mereka mengalami kendala dengan materi tata tertib yang amat absurd. Para anggota bertanggungjawab kepada rakyat, bukan kepada pemerintah melalui rapat komisi.

Sebagai peraturan yang mengatur teknis operasional organisasi, dalam pelaksanaannya membutuhkan kemampuan anggota DPRD untuk menjabarkannya sesuai kepentingan masyarakat yang lebih luas. Pemahaman yang tidak konprehensif terhadap substansi peraturan dapat menjadi kendala bagi anggota DPRD. Sebagaimana Gaffar (2000:293) menyatakan salah satu kendala mengapa lembaga perwakilan tidak dapat memfungsikan dirinya dengan baik adalah kendala yang dibentuk oleh peraturan tata tertib.

Demikian juga Amir Santoso (dalam Budiardjo dan Ambong ed. 1995:48) menyatakan tidak berfungsinya lembaga perwakilan selain akibat

dari pembatasan melalui tata tertib, ketidakmampuan anggota untuk menggunakan hak-haknya juga disebabkan oleh kapabilitas mereka.

Menurut Saiful Sulun (dalam Budiardjo dan Ambong ed. 1995: 8-9) lembaga legislatif tidak mewujudkan haknya, antara lain disebabkan oleh; *Pertama*, eksekutif lebih mengetahui berbagai hal menyangkut penyelenggaraan pemerintahan, *Kedua*, eksekutif dilengkapi dengan aparat yang lengkap sedangkan legislatif tidak, *Ketiga*, tata tertib sendiri menetapkan prosedur yang sangat sulit.

Keberadaan anggota DPRD pada awalnya merupakan anggota partai politik yang dipilih dalam pemilihan umum. Kemampuan individual dalam manajemen pemerintahan dan pembangunan tidak sebanding dengan eksekutif. Hal ini perlu mendapatkan kesadaran dari kedua belah pihak dan perhatian penuh agar tercipta mitra yang sejajar dan saling mendukung dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Sedangkan Riswanda (dalam Budiardjo dan Ambong ed.1995:79-82) membedakannya menjadi dua hambatan besar bagi anggota legislatif untuk melaksanakan fungsi yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal terdiri dari ; peraturan tata tertib, sarana dan prasarana, dan kualitas anggota. Faktor eksternal meliputi ; iklim politik yang berlaku, mekanisme sistem pemilu, hak *recall* dari partai.

Pertanggungjawaban kepada publik dimulai dari anggota organisasi kemudian organisasi itu sendiri. Faktor internal dan eksternal sebagai bagian dari lingkungan organisasi yang kurang mendukung mengakibatkan

'akuntabilitas sulit dilaksanakan. Kualitas pertanggungjawaban DPRD perlu mendapatkan dukungan Pemerintah Pusat melalui peraturan perundangan dan kontrol sosial yang efektif dari seluruh elemen masyarakat.

Kleden (2001:209) menyatakan bahwa lemahnya kedudukan legislatif antara lain disebabkan oleh rendahnya tingkat pencapaian (*performance*) kelembagaan sendiri. Hampir semua rencana peraturan perundangan yang kemudian ditetapkan (termasuk mengenai tata tertib sendiri) berasal dari kalangan eksekutif dan bukannya disiapkan oleh legislatif. Kedudukan anggota lembaga perwakilan rakyat juga relatif lemah, tidak saja karena rendahnya produktifitas legalnya, tetapi juga karena rendahnya otonominya.

Rendahnya produktifitas DPRD dalam menetapkan Peraturan Daerah yang berasal dari inisiatif anggota DPRD, secara tidak langsung akan mengurangi kepercayaan masyarakat atas kapabilitas wakil mereka di DPRD. Kemampuan anggota DPRD dalam hal ini pengetahuan, keahlian maupun pengalaman akan sangat bermanfaat dalam menunjang pelaksanaan tugas.

Untuk mewujudkan titik temu antara aspirasi rakyat yang memegang kedaulatan dan aspirasi rakyat yang diperintah melalui pembentukan peraturan perundangan terlaksana ataukah tidak, adalah dengan melihat pada pembentukan dan tata kerja lembaga perwakilan rakyat dalam menyalurkan tugas dan fungsinya, terutama dalam pengambilan keputusan-keputusannya. Pemilihan anggota-anggota lembaga perwakilan rakyat, tata tertib kerja dan prosedur pengambilan keputusan (A. Hamid S. Attamimi dalam Budiardjo dan Ambong ed, 1995:27).

Ketentuan dalam peraturan tata tertib DPRD harus cepat beradaptasi dengan perubahan paradigma pemerintahan dimana semua potensi masyarakat ikut dilibatkan dalam proses pembuatan kebijakan daerah, karena hal ini dapat memperkecil resistensi masyarakat terhadap kebijakan, memperingan beban pemerintah daerah dan mencegah proses yang tidak fair dalam mengimplementasikan kebijakan daerah.

Berdasarkan pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa peraturan Tata Tertib DPRD adalah hasil kesepakatan kolektif anggota DPRD yang mengatur tugas dan hubungan anggota DPRD serta untuk mengoptimalkan peran dan fungsi organisasi DPRD dalam mempertanggungjawabkan tugas, hak dan kewenangan kepada masyarakat.

## **B. Pembahasan Penelitian Yang Relevan**

### **B. 1 Tesis Daromi Irdjas**

Dengan judul pengaruh pendidikan dan pelatihan, pengembangan karir dan sistem kompensasi terhadap kinerja (*performance*) anggota DPRD hasil pemilu 1999 Propinsi Jawa Tengah menjelaskan tentang faktor pendidikan dan pelatihan yang diikuti, peran partai serta motivasi menjadi anggota yang mempengaruhi kinerja dalam menjalankan fungsi DPRD.

### **B. 2 Tesis Albertus Wahyu Rudhanto**

Dari judul tesis analisis wacana tentang sikap media dan akuntabilitas publik (studi kasus terhadap berita dana mobilitas anggota DPRD Propinsi Jawa Tengah) menguraikan tentang proses produksi informasi melalui media massa yang tidak bisa berlangsung netral karena pengaruh kepentingan

bisnis, ideologi dan sikap politik sehingga melakukan kompromi sesuai kadar kekuatan tekanan dan situasi politik yang berkembang.

### **C. Hubungan Konsep Antar Variabel**

#### **C. 1 Hubungan Pola Rekrutmen Terhadap Akuntabilitas Kepada Publik**

Perekrutan anggota DPRD dengan mencari orang untuk berperan serta dalam proses politik pemerintahan. Kualitas perekrutan mulai perencanaan, proses dan persyaratan agar menghasilkan anggota legislatif yang responsif, aspiratif dan adaptif, sehingga kapabilitas mereka yang direkrut dapat mewujudkan anggota DPRD yang akuntabel kepada publik.

#### **C.2 Hubungan Kekuasaan Politik dengan Akuntabilitas Kepada Publik**

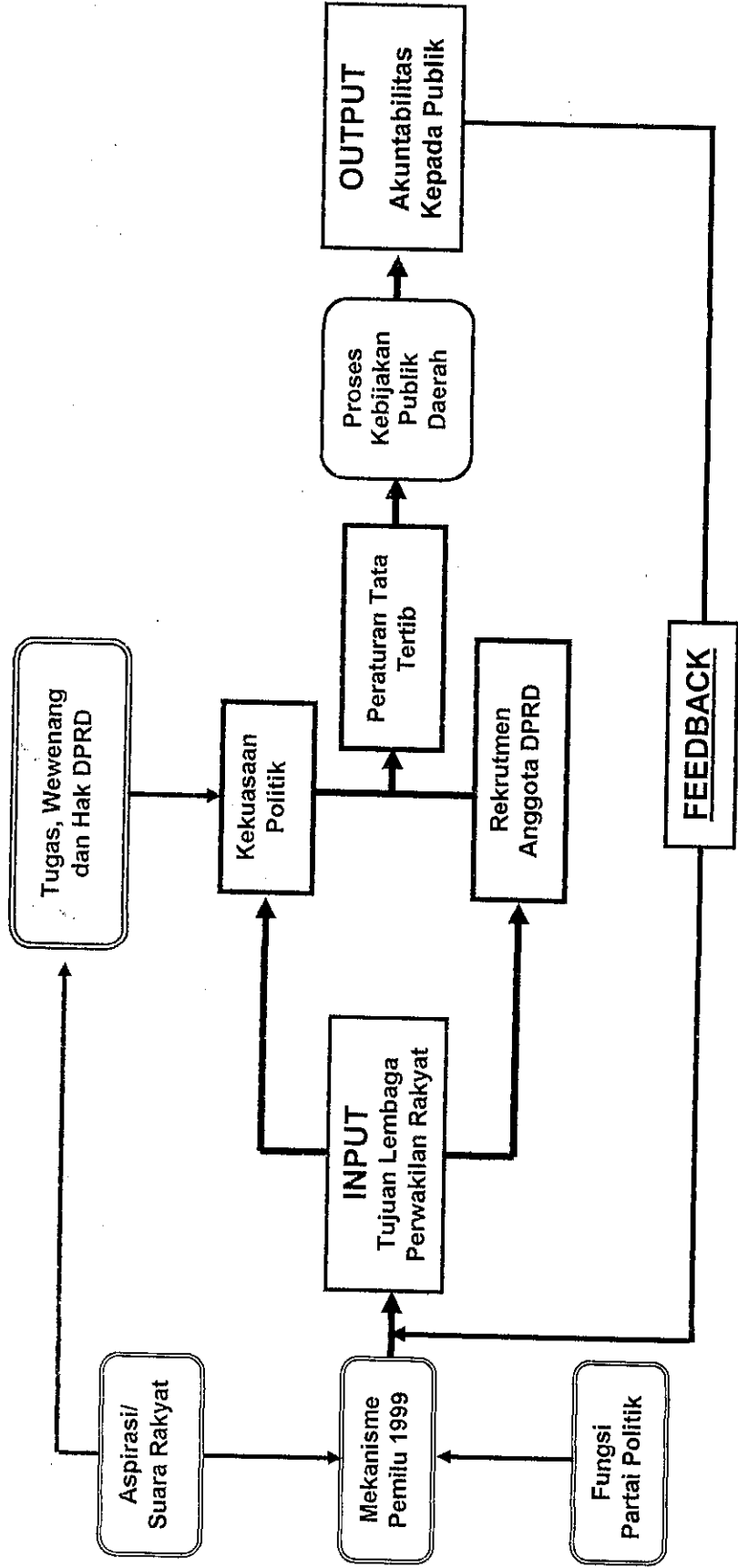
Anggota DPRD menggunakan kepercayaan rakyat untuk memformulasikan aspirasi rakyat menjadi kebijakan daerah. Kekuasaan politik DPRD berasal dari peraturan perundangan, untuk mempengaruhi Pemerintah Daerah maupun *stakeholders* daerah dalam proses formulasi kebijakan sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat, kemajuan daerah dan mencerminkan upaya penjawaban atas segala tindakan dan kebijakan DPRD kepada publik.

#### **C.3 Hubungan Peraturan Tata Tertib Terhadap Akuntabilitas Kepada Publik**

Peraturan Tata Tertib bagian dari media komunikasi. Substansi Peraturan Tata Tertib DPRD yang reformatif dan fleksibel dengan perubahan di masyarakat dan pemerintahan, mendorong anggota DPRD untuk mengoptimalkan pelaksanaan peran dan fungsinya serta dapat melaporkan segala keberhasilan dan kegagalan kepada publik.

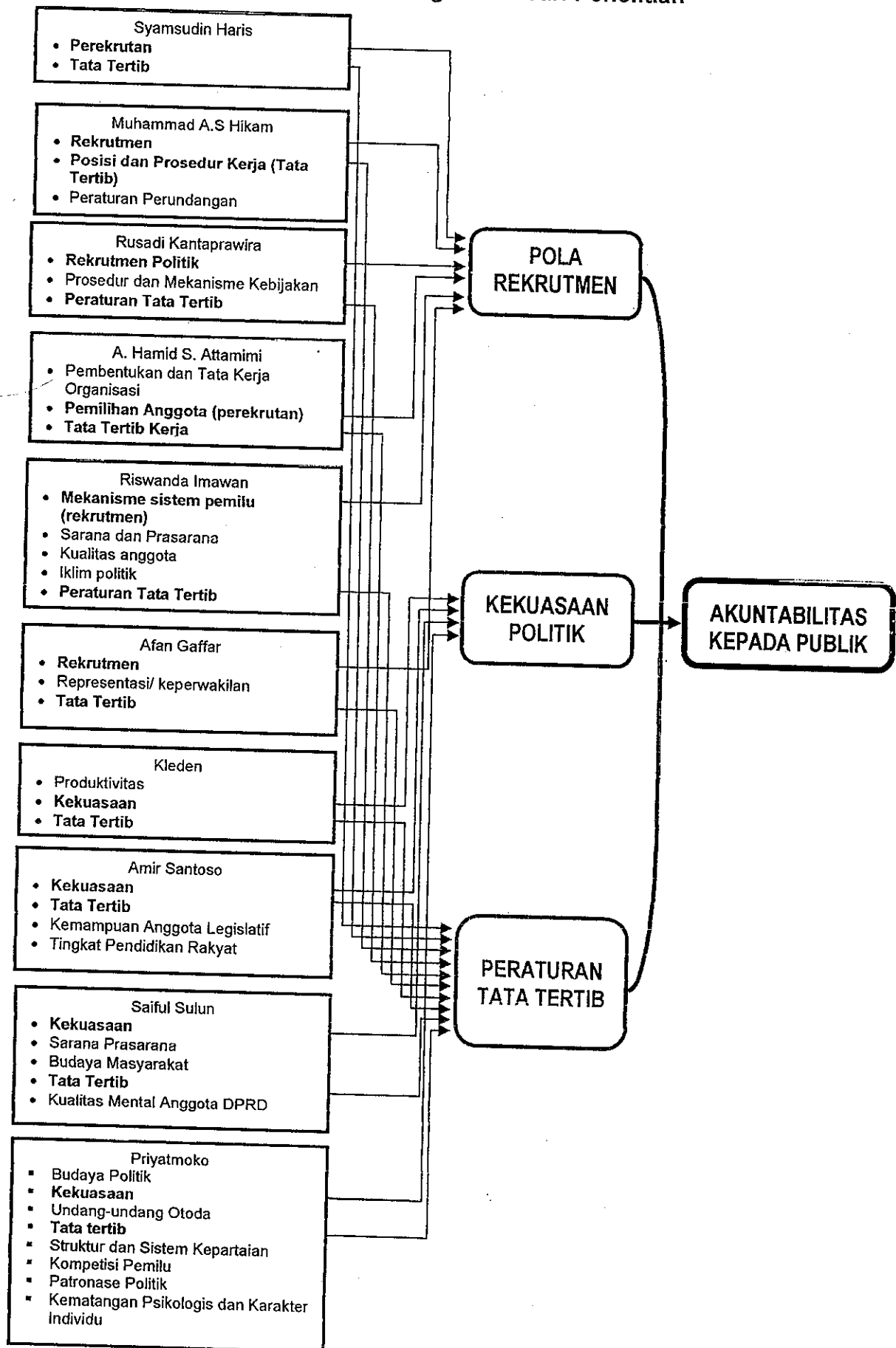
**Skema II. 3**  
**Alur Pikir Kerangka Penelitian**

Rangkaian penjelasan penelitian variabel pola rekrutmen, kekuasaan politik dan peraturan tata terfib DPRD dalam mewujudkan akuntabilitas kepada publik di DPRD dapat digambarkan dalam alur pikir sistem berikut :



Skema II. 4

Teori-Teori Yang Mendasari Penelitian



## D. Hipotesis

### D.1. Hipotesis Mayor :

1. Ada pengaruh positif dan signifikan pola rekrutmen dan kekuasaan politik terhadap akuntabilitas kepada publik di DPRD Kabupaten Boyolali.
2. Bagaimanakah makna dari isi Peraturan Tata Tertib DPRD terhadap akuntabilitas kepada publik di DPRD Kabupaten Boyolali.

### D.2. Hipotesis Minor :

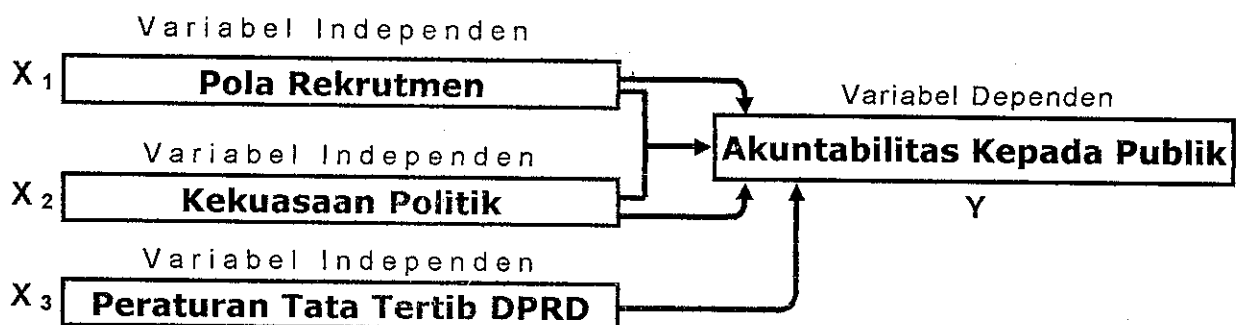
1. Ada pengaruh positif dan signifikan pola rekrutmen terhadap akuntabilitas kepada publik di DPRD Kabupaten Boyolali.
2. Ada pengaruh positif dan signifikan kekuasaan politik terhadap akuntabilitas kepada publik di DPRD Kabupaten Boyolali.
3. Ada keterkaitan makna dari isi Peraturan Tata Tertib DPRD terhadap akuntabilitas kepada publik di DPRD Kabupaten Boyolali.
4. Ada pengaruh positif dan signifikan pola rekrutmen dan kekuasaan politik terhadap akuntabilitas kepada publik di DPRD Kabupaten Boyolali.

### D.3. Model Geometris

Model geometris dapat ditunjukkan dalam gambar sebagai berikut :

Skema II. 5

#### Hipotesis Model Geometris



## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### A. Rancangan Penelitian

Menurut Sugiyono (1998:1) metode penelitian merupakan cara ilmiah yang digunakan untuk mendapatkan data dengan tujuan tertentu. Metode yang digunakan adalah kuantitatif kualitatif dengan menggabungkan antara pendekatan empiris melalui kerangka pengujian dalam memastikan suatu kebenaran serta pendekatan rasional yang memberikan penjelasan kerangka berpikir yang koheren dan logis dari hubungan antar variabel.

Pendekatan penelitian survei penulis gunakan untuk menganalisis variabel pola rekrutmen dan kekuasaan politik terhadap akuntabilitas publik. Penelitian dilakukan secara *sampling*, yaitu dengan menggunakan sampel untuk mewakili segala karakteristik dari populasi. Sampel diambil dari keseluruhan populasi dengan menggunakan kuesioner sebagai alat pengumpulan data yang pokok.

Pendekatan penelitian komunikasi agenda setting digunakan untuk menganalisa variabel peraturan tata tertib DPRD yang berupa teks peraturan, karena materi peraturan yang disusun berkaitan dengan sistem politik dan pemerintahan yang tengah berjalan, rasionalitas dan ideologi yang ikut berperan dalam lahirnya atau ditetapkannya peraturan perundangan.

## **B. Fokus Penelitian**

Dalam penelitian ini, hal pokok yang diteliti adalah yang berkaitan dengan masalah-masalah sebagai berikut :

1. Pengaruh pola rekrutmen anggota DPRD terhadap akuntabilitas kepada publik di DPRD Kabupaten Boyolali.
2. Pengaruh kekuasaan politik DPRD terhadap akuntabilitas kepada publik di DPRD Kabupaten Boyolali.
3. Pengaruh uraian makna dari isi peraturan tata tertib DPRD terhadap akuntabilitas kepada publik di DPRD Kabupaten Boyolali
4. Pengaruh pola rekrutmen anggota dan kekuasaan politik DPRD secara bersama-sama terhadap akuntabilitas kepada publik di DPRD Kabupaten Boyolali.

## **C. Lokasi Penelitian**

Sebagai lokasi penelitian ini adalah di DPRD Kabupaten Boyolali dan subyek penelitian ada dua yaitu anggota DPRD dan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Boyolali.

## **D. Variabel Penelitian**

### **D.1 Klasifikasi Variabel**

Penelitian ini menggunakan 3 (tiga) variabel independen atau bebas yaitu pola rekrutmen, komunikasi politik dan peraturan tata tertib DPRD Kabupaten Boyolali sedangkan sebagai variabel dependen atau variabel terikat adalah akuntabilitas kepada publik di DPRD Kabupaten Boyolali.

## D.2 Definisi konseptual (variabel)

- a. Akuntabilitas kepada publik adalah sikap dan perilaku anggota DPRD dalam menjalankan peran dan fungsi DPRD berdasarkan proses pembuatan dan sifat kebijakan yang dihasilkan sesuai peraturan perundangan yang berlaku untuk dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.
- b. Pola rekrutmen adalah serangkaian aktivitas mencari orang yang dipersyaratkan dimulai pada saat pencalonan guna menutupi kekurangan yang diidentifikasi dalam perencanaan organisasi partai politik dan berakhir tatkala mereka menjadi anggota DPRD.
- c. Kekuasaan politik adalah kemampuan yang dijalankan oleh anggota DPRD untuk mempengaruhi kebijakan eksekutif dengan melakukan komunikasi antara Fraksi DPRD dengan *stakeholder* di daerah sesuai dengan batasan kewenangan DPRD berdasarkan peraturan perundangan untuk merepresentasikan dan memperjuangkan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan daerah.
- d. Peraturan Tata Tertib DPRD adalah hasil kesepakatan kolektif anggota DPRD yang mengatur tugas dan hubungan anggota DPRD serta untuk mengoptimalkan peran dan fungsi organisasi DPRD dalam mempertanggungjawabkan tugas, hak dan kewenangan kepada masyarakat.

### D. 3 Definisi Operasional (variabel)

- a. Indikator akuntabilitas kepada publik, adalah sebagai berikut ;
  1. Sikap dan perilaku (kapabilitas) anggota DPRD.
  2. Efektifitas proses pembuatan kebijakan DPRD.
  3. Sifat kebijakan DPRD.
- b. Indikator pola rekrutmen, sebagai berikut;
  1. Efektivitas perencanaan calon legislatif.
  2. Kualitas persyaratan calon.
  3. Efektivitas proses seleksi .
- c. Indikator kekuasaan politik sebagai berikut ;
  1. Tingkat komunikasi anggota DPRD dengan *stakeholder*.
  2. Tingkat kejelasan batasan wewenang DPRD.
  3. Tingkat kemampuan anggota DPRD dalam mempengaruhi kebijakan eksekutif.
- d. Hal yang diamati dari Peraturan Tata Tertib DPRD
  1. Topik/ tema.
  2. Skema.
  3. Latar, detail, ilustrasi.
  4. Koherensi.
  5. Kata kunci.
  6. Interaksi.

Dari definisi operasional tiap variabel penelitian diperinci kedalam sub dan indikator variabel sebagaimana berikut :

**Tabel III. 1**  
**Matriks Komponen Akuntabilitas Publik DPRD**

NO	VARIABEL	SUB VARIABEL	INDIKATOR	INSTRUMEN
1	2	3	4	5
1	Akuntabilitas Kepada Publik (Dependen)  -Teori Deklarasi Tokyo dalam Warsito -Teori Ellwood dalam Mardiasmo -Teori Dwiyanto -Teori Kushandajani dalam Yuwono -Teori BPKP dan LAN	a. Sikap dan perilaku anggota DPRD  b. Efektivitas proses pembuatan kebijakan DPRD  c. Sifat kebijakan DPRD	1. Interaksi dengan <i>stakeholders</i> 2. Responsif terhadap topik rapat  1. Pemahaman anggota terhadap mekanisme kerja 2. Kinerja anggota DPRD menyiapkan materi kebijakan  1. Prioritas topik pembahasan 2. Peran kelompok kepentingan	Nomor 1, 2  Nomor 3, 4  Nomor 5  Nomor 6, 7  Nomor 8, 9  Nomor 10
2	Pola Rekrutmen (Independen)  -Teori Suharto dan Iryanto - Pendapat Simamora - Pendapat Schuler dan Jackson -Teori Sumarno dalam Lukiswara - Pendapat Yusuf dan Salim - Pendapat Arifin	a. Efektivitas perencanaan calon legislatif  b. Kualitas persyaratan calon  c. Efektivitas proses seleksi	1. Informasi kebutuhan sumber daya manusia di partai 2. Pengembangan karir politik  1. Pengetahuan 2. Keahlian dan pengalaman  1. Prosedur seleksi 2. Materi seleksi.	Nomor 1, 2  Nomor 3  Nomor 4, 5 Nomor 6, 7  Nomor 8 Nomor 9, 10
3	Kekuasaan Politik (Independen)  - Pendapat Haricahyono - Teori Bell - Teori Surbakti - Teori Miriam Budiardjo - Teori Van Doorn - Teori Shively	a. Tingkat komunikasi anggota DPRD dengan <i>stakeholders</i>  b. Tingkat kejelasan batasan wewenang DPRD  c. Tingkat kemampuan Komisi DPRD dalam mempengaruhi kebijakan eksekutif	1. Sarana komunikasi ke <i>stakeholders</i> 2. Keaktifan kegiatan dengan <i>stakeholders</i>  1. Tumpang tindih materi Perda 2. Produktivitas dalam menyetujui ranperda  1. Kualitas argumentasi anggota DPRD 2. Strategi dan taktik dalam mempengaruhi kebijakan eksekutif	Nomor 1  Nomor 2, 3  Nomor 4  Nomor 5, 6  Nomor 7, 8  Nomor 9,10

Sumber : Modifikasi Edi Santoso, 2001

Tabel III. 2

## Matriks Sekuensi Antar Komponen Peraturan Tata Tertib DPRD

NO	VARIABEL	BAGIAN	BAB	HAL YANG DIAMATI	ELEMEN WACANA	METODE ANALISIS
1	2	3	4	5	6	7
4	Peraturan Tata Tertib (Independen)	Pertama; Anggota dan Organisasi DPRD	Konsideran BAB II	Menimbang Kedudukan, Susunan, Tugas, Wewenang, Hak dan Kewajiban DPRD	- Tematik (Apa tema dari tiap Bab dan Pasal) - Skematik (Bagaimana Bab dan urutan pasal peraturan tata tertib: Skema)	- <i>Critical linguistics</i> - Wawancara - Studi pustaka - Analisis Isi
			BAB III	Keanggotaan DPRD	- Semantik (Makna yang ingin ditekankan tiap Bab : Latar , Detail, Ilustrasi)	
			BAB IV BAB V	Fraksi Alat Kelengkapan DPRD	- Sintaksis (Bagaimana substansi/ materi ketentuan peraturan tata tertib disampaikan : Koherensi)	
		Kedua; Proses Organisasi DPRD	BAB VI	Persidangan dan Rapat DPRD	- Leksikon (Bagaimana pilihan kata yang dipakai dalam peraturan tata tertib : Kata kunci)	
			BAB VII	Pengambilan Keputusan	- Retoris (Bagaimana dan dengan cara apa materi peraturan tata tertib disampaikan : Interaksi)	
			BAB VIII	Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah		
			BAB IX	Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah		
		Ketiga; Daya Dukung Lingkungan Organisasi DPRD	BAB X	Kedudukan, Susunan dan Tugas Sekretariat DPRD		
			BAB XI	Surat Masuk dan Surat Keluar		
			BAB XII	Kunjungan Kerja		

Sumber : Modifikasi Edi Santoso, 2001

## **E. Jenis Dan Sumber Data**

Jenis data ada dua macam yaitu data primer dan sekunder, sebagai sumber data adalah pengurus partai politik dan anggota DPRD Kabupaten Boyolali, tokoh LSM, Ormas keagamaan, tokoh politik dan tokoh masyarakat, Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Boyolali, data pustaka, undang-undang, notulen, dan lain-lain data pustaka.

## **F. Instumen Penelitian**

### **F.1 Kuesioner**

Pengumpulan data dengan menggunakan kuesioner berisi sejumlah pertanyaan kepada responden menggunakan tipe pengukuran Skala Likert. Data yang diperoleh adalah data interval. Penulis menggunakan sistem score dari setiap jawaban kuesioner yang diisi oleh responden dengan skala 4, yang maksudnya :

- Apabila jawaban a diberi skor 4
- Apabila jawaban b diberi skor 3
- Apabila jawaban c diberi skor 2
- Apabila jawaban d diberi skor 1

### **F.2 Pedoman Wawancara**

Sebagai sumber wawancara berjumlah 30 orang yang terdiri dari:

- |  |             |
|--|-------------|
| a. Tokoh LSM di Kabupaten Boyolali                   | : 10 orang. |
| b. Tokoh Ormas keagamaan di Kabupaten Boyolali       | : 2 orang.  |
| c. Aktifis ormas di Kabupaten Boyolali               | : 8 orang.  |
| d. Pengurus DPC partai politik di Kabupaten Boyolali | : 10 orang  |

### **F.3 Dokumentasi**

Melakukan telaah terhadap dokumen serta arsip yang berkaitan dengan variabel penelitian, dengan mengumpulkan data pustaka, undang-undang, notulen, dan lain-lain data pustaka.

## **G. Populasi dan Teknik Pengambilan Sampel**

### **G.1. Populasi**

Populasi sebagai obyek atau subyek yang menjadi kuantitan dan karakteristik tertentu yang ditentukan penulis untuk dipelajari, kemudian disimpulkan dalam penelitian ini adalah anggota DPRD di Kabupaten Boyolali berjumlah 45 orang.

### **G. 2 Sampel**

Upaya penulis untuk mencapai sampel yang representatif dilakukan dengan menggunakan teknik pengambilan sampel berstrata atau bertingkat (*stratified sampling*) dari keseluruhan populasi. Strata sampel terdiri dari tiap komisi Menurut Arikunto (1998:127) sampling berstrata digunakan oleh peneliti apabila di dalam populasi terdapat kelompok-kelompok subjek dan antara satu kelompok dengan kelompok yang lain tampak adanya strata atau tingkatan. Strata sampel anggota DPRD mewakili Fraksi DPRD sejumlah 6 fraksi yang tersebar dalam Komisi DPRD sejumlah 5 komisi serta dalam struktur organisasi sebagai pimpinan maupun anggota DPRD. Penelitian dengan metode survei dengan mengambil keseluruhan populasi sebagai sampel yaitu 45 orang anggota DPRD Kabupaten Boyolali.

## H. Teknik Pengumpulan Data

Menurut Kartini (1986: 67) bahwa ada beberapa langkah yang perlu diperhatikan dalam proses pengumpulan data yaitu sebagai berikut :

- a. Seleksi data.
- b. Dari sumber pertama atau asli sifatnya.
- c. Saat data ditulis atau diceritakan/ dikeluarkan.
- d. Membuat catatan-catatan data.
- e. Koreksi, revisi dan modifikasi.

Dalam memperoleh data, penulis berusaha menghimpun secara terencana dan sistematis dari data informasi yang relevan. Untuk memperoleh data yang diperlukan digunakan teknik pengumpulan data kuesioner, wawancara dan dokumentasi.

## I. Teknik Analisa Data

Analisa data adalah proses penyederhanaan data kedalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan (Sofian dan Manning dalam Masri dan Sofian, 1987: 263). Untuk menganalisa data, penulis menggunakan program komputer SPSS.

### I.1. Tabulasi Data

Penulis mengolah data ke dalam kegiatan tabulasi data antara lain :

1. Memberikan skor (*scoring*) terhadap item-item yang perlu diberi skor.
2. Memberikan kode terhadap item-item yang tiak diberi skor.
3. Mengubah jenis data, disesuaikan atau dimodifikasikan dengan teknik analisis yang akan digunakan.
4. Memberikan kode (*coding*) dalam hubungan dengan pengolahan data jika akan menggunakan komputer.

Dalam analisa ini untuk mengetahui sub variabel dari hasil kuesioner sehingga dapat digunakan untuk mendeskripsikan variabel  $X_1$ , variabel  $X_2$  dan variabel  $Y$  secara sendiri-sendiri.

## 1.2. Tabulasi Silang

Dalam analisa ini menggunakan distribusi prosentase dengan menggunakan tabel silang. Dalam tabulasi silang, variabel-variabel dipaparkan dalam suatu tabel, yang mana tabel tersebut berguna untuk :

- 1) Menganalisa hubungan-hubungan yang terjadi ;
- 2) Melihat bagaimana kedua atau beberapa variabel berhubungan ;
- 3) Mengatur data untuk keperluan analisa statistik ;
- 4) Untuk mengadakan kontrol terhadap variabel tertentu sehingga dapat dianalisa tentang ada tidaknya hubungan palsu (spurious relations) dan ;
- 5) Untuk mengecek apakah terdapat kesalahan-kesalahan dalam kode ataupun jawaban dari daftar pertanyaan (Nazir, 1988 : 428).

## 1.3. Analisa Regresi Ganda

Teknik ini adalah untuk menentukan ketepatan prediksi. Dalam penelitian ini persamaan regresinya adalah sebagai berikut :

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + e_i$$

keterangan :

$Y$  = Akuntabilitas publik

$\beta_0$  = Konstanta

$\beta_1 \beta_2$  = Koefisien regresi

- $X_1$  = Pola rekrutmen
- $X_2$  = Kekuasaan politik
- $e_i$  = Variabel pengganggu

Berdasarkan model regresi tersebut dapat dilakukan beberapa pengujian (test) statistik dengan menggunakan rumus :

**a. Uji t (*t test*)**

Uji t digunakan untuk mengetahui pengaruh variabel independen secara individu terhadap variabel dependen dengan asumsi variabel independen lainnya konstan. Langkah-langkah dalam pengujian variabel independen terhadap variabel dependen diawali dengan membuat formulasi hipotesis :

- $H_0 : \beta_1 = 0$ , artinya variabel independen tidak berpengaruh terhadap variabel dependen.
- $H_0 : \beta_1 < 0$ , artinya variabel independen berpengaruh negatif terhadap variabel dependen pengaruh negatif.
- $H_0 : \beta_1 > 0$ , artinya variabel independen berpengaruh positif terhadap variabel dependen.
- Menentukan tingkat signifikan dengan t-tabel.
- Menghitung t-hitung dengan rumus :

$$t - \text{hitung} = \frac{\beta_i}{Se \beta_1}$$

Keterangan :

$\beta_i$  = Koefisien regresi  $V_x$  ke- $i$

$Se \beta_i$  = Standar error koefisien regresi  $V_x$  ke- $i$

- Keputusan :

**Ho** = diterima bila  $t\text{-hitung} < t\text{-tabel}$  sedangkan **Ha** ditolak.

**Ha** = diterima bila  $t\text{-hitung} > t\text{-tabel}$  sedangkan **Ho** ditolak.

#### b. Koefisien Determinasi/ Uji *R Square* ( $R^2$ )

Koefisien determinasi digunakan untuk mengukur proporsi (bagian) atau prosentase variabel independen secara bersama-sama dapat menjelaskan variabel dependen. Tingkat ketepatan regresi dinyatakan dalam koefisien determinasi yang besarnya antara 0 dan 1, jika koefisien determinasi ( $R^2$ ) = 1, berarti garis regresi berbentuk variasi dalam variabel dependen 100 %, jika koefisien determinasi ( $R^2$ ) = 0, berarti model yang digunakan tidak menjelaskan sedikitpun variasi dalam  $V_x$ .

#### c. Uji F (*F test*)

Digunakan untuk mengetahui pengaruh variabel  $X_1$  dan  $X_2$  secara bersama-sama terhadap variabel  $Y$ . Langkah-langkah pengujian diawali dengan membuat formulasi hipotesis :

- **Ho** :  $\beta_1 = 0$ , artinya variabel independen secara bersama-sama tidak berpengaruh terhadap variabel dependen.
- **Ho** :  $\beta_1 < 0$ , artinya variabel independen secara bersama-sama berpengaruh terhadap variabel dependen.
- Menentukan tingkat signifikan dengan F-tabel.
- Menghitung F-hitung dengan rumus :

$$F\text{-hitung tabel} = \frac{R^2 / (K - 1)}{(1 - R^2) / (N - K)}$$

Keterangan :

$R^2$  = Koefisien determinasi

$K$  = Jumlah  $V_x$  yang digunakan

$N$  = Jumlah sampel

• Keputusan :

$H_0$  = diterima bila  $F$ -hitung  $<$   $F$ -tabel sedangkan  $H_a$  ditolak.

$H_a$  = diterima bila  $F$ -hitung  $>$   $F$ -tabel sedangkan  $H_0$  ditolak.

#### 1.4. Uji chi-kuadrat

Uji ini untuk mengetahui perbedaan antara frekuensi hasil observasi ( $f_o$ ) dengan frekuensi yang diharapkan oleh peneliti ( $f_h$ ) dari sampel yang terbatas itu merupakan perbedaan yang signifikan atau tidak. Langkah-langkah dalam pengujian sebagai berikut :

• Merumuskan hipotesa :

$H_0$  = distribusi dari proporsi yang berhubungan dengan  $r$  buah alternatif adalah sama pada semua populasi.

$H_a$  = distribusi dari proporsi yang berhubungan dengan  $r$  buah alternatif adalah tidak sama (ada perbedaan) pada masing-masing populasi.

- Menentukan kategori alternatif atau kategori populasi.
- Menentukan tingkat signifikan.
- Membuat tabel kontingensi dari alternatif dan populasi.
- Mencari nilai-nilai yang diharapkan dengan rumus :

$$F - \text{tabel} = \frac{\text{Jumlah Sebaris} \times \text{Jumlah Sekolom}}{\text{Jumlah datar}}$$

- Menghitung harga chi kuadrat dengan rumus :

$$X^2 = \sum_{i=1}^k \frac{(f_o - f_h)^2}{f_h}$$

Keterangan :

$f_o$  = Frekuensi hasil observasi

$f_h$  = Frekuensi yang diharapkan

- Menentukan daerah-daerah dengan mencari harga chi kuadrat tabel, pada tingkat signifikan yang telah ditentukan dengan derajat kebebasan  $df = (r-1) (k-1)$ , yaitu jika harga chi kuadrat sama atau lebih besar dari suatu harga kritik yang ditetapkan pada taraf signifikan tertentu, sebaliknya jika harga chi kuadrat lebih kecil dibandingkan dengan harga kritiknya. Dengan demikian maka  $H_a$  akan ditolak jika  $X^2 \geq X^2$  dalam tabel.
- Merumuskan kesimpulan.

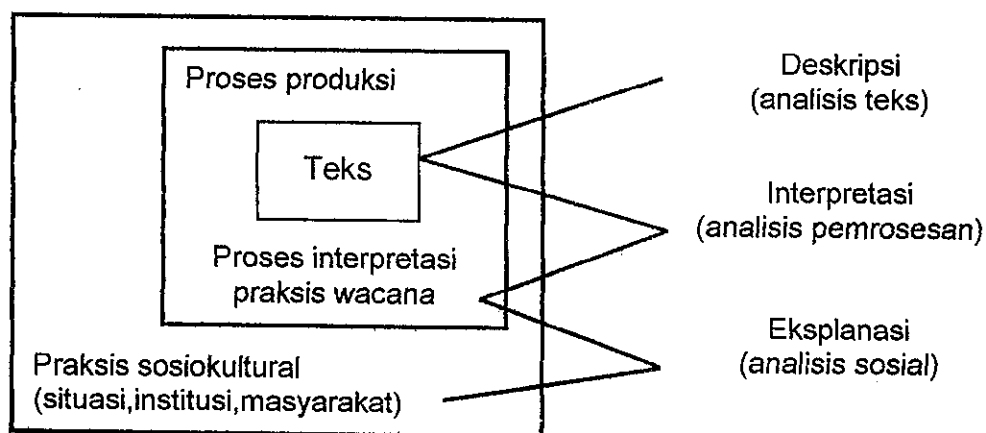
### 1.5. Analisa Wacana

Salah satu alternatif dari analisis isi yaitu analisis wacana penulis gunakan untuk menganalisis hubungan  $X_3$  terhadap  $Y$ . Menurut Eriyanto, (2001: xv) analisis wacana adalah salah satu alternatif dari analisis isi selain analisis isi kuantitatif (*content analysis*) yang dominan dan banyak dipakai. Menurut Muhadjir (2000:68) *content analysis* merupakan analisis ilmiah tentang isi pesan suatu komunikasi. Secara teknis *content analysis* mencakup upaya : 1) klasifikasi tanda-tanda yang dipakai dalam komunikasi. 2) menggunakan kriteria sebagai dasar klasifikasi, dan 3) menggunakan teknik analisis tertentu sebagai pembuat prediksi.

Penulis menggunakan analisis wacana karena dalam analisis isi kuantitatif lebih menekankan pada pertanyaan "apa" (*what*), sedangkan analisis wacana lebih melihat pada "bagaimana" (*how*) dari pesan atau teks komunikasi. Lewat analisis wacana kita bukan hanya mengetahui bagaimana isi teks berita, tetapi juga bagaimana pesan itu disampaikan. Lewat kata, frasa, kalimat metafora macam apa suatu berita disampaikan. Dengan melihat bagaimana bangunan struktur kebahasaan tersebut, analisis wacana lebih bisa melihat makna yang tersembunyi dari suatu teks.

Teks berita yang berbentuk peraturan dan akan dianalisis berupa isi dari Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Boyolali. Menurut Santoso (2003: 68) ada tiga dimensi analisis wacana yang bersifat simultan, yaitu (1) analisis teks-teks politik, (2) analisis praksis wacana politik, dan (3) analisis praksis sosiokultural, yang digambarkan sebagai berikut :

**Skema III. 1**  
**Dimensi Analisis Wacana**



Analisis wacana materi Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Boyolali yang terdiri dari 16 bab dan 140 pasal dengan mengkaitkan makna

dari mulai konsideran Menimbang, Bab II sampai dengan Bab XII beserta pasal-pasalnya terhadap proses pertanggungjawaban DPRD kepada publik, terkecuali Bab I Ketentuan Umum, Bab XIII Tata Cara Pencalonan dan Pemilihan Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah, Bab XIV Perubahan Peraturan Tata Tertib, Bab XV Aturan Peralihan dan Bab XVI Ketentuan Penutup, tidak penulis analisis dengan pertimbangan, pertama, materi bab tersebut mengatur teknis dan prosedur produk hukum secara umum (Bab I, XIV, XV dan XVI); kedua, substansi dari bab diatur secara lengkap dengan peraturan tata tertib lain (Bab XIII).

Kemudian, pembagian wacana peraturan tata tertib menjadi 3 bagian. Bagian pertama mengenai organisasi DPRD dan keanggotaannya, bagian kedua mengenai proses organisasi DPRD, bagian ketiga mengenai lingkungan penunjang organisasi DPRD.

## BAB IV

### DESKRIPSI DPRD KABUPATEN BOYOLALI DAN HASIL PENELITIAN

#### A. Deskripsi Lokasi Penelitian

##### A.1 Kondisi Pemilihan Umum Tahun 1999

Di berbagai negara demokrasi, pemilu menjadi salah satu tolok ukur dari demokrasi. Hasil pemilihan umum yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat dapat mencerminkan partisipasi dan aspirasi masyarakat akan melahirkan pemerintahan baru yang demokratis dan *legitimate*. Pemilihan umum tahun 1999 dilaksanakan untuk memilih anggota DPR, DPRD I dan DPRD II kecuali untuk anggota wakil rakyat yang berasal dari TNI/ Polri.

Proses penyelenggaraan pemilihan umum 1999 diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor : II Tahun 1999 tentang Jadwal Waktu Tahapan Kegiatan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 1999 yang meliputi meliputi 10 (sepuluh) tahap kegiatan mulai dari persiapan, pendaftaran pemilih, penetapan jumlah Anggota DPR, DPRD I, DPRD II berdasarkan jumlah penduduk untuk masing-masing daerah pemilihan, pencalonan Anggota DPR, DPRD I, DPRD II, kampanye pemilihan umum, masa tenang, pemungutan/ pemberian dan penghitungan suara, penetapan hasil pemilihan umum 1999, penetapan dan pemberitahuan kepada Calon Terpilih, dan tahap pengucapan sumpah/ janji Anggota DPR/ MPR, DPRD I, DPRD II.

Pelaksanaan pemilu 1999 dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Kemudian Komisi Pemilihan Umum membentuk Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) sebagai pelaksana KPU dalam mengkoordinasikan kegiatan pemilihan umum mulai dari tingkat pusat sampai di tempat pemungutan suara. Di tiap Propinsi dan Kabupaten/ Kota KPI membentuk Panitia Pemilihan Daerah (PPD) untuk mengkoordinasikan kegiatan pemilihan umum di lingkup wilayahnya. Penyelenggaraan pemilihan umum di Kabupaten Boyolali dilaksanakan oleh Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II (PPD II).

Pemilihan umum dimulai dengan melakukan pendaftaran bagi seluruh warga negara. Warga negara yang dapat menggunakan hak memilih harus terdaftar sebagai pemilih. Rakyat agar dapat mempunyai hak memilih harus memenuhi syarat-syarat yaitu tidak sedang terganggu jiwa/ ingatannya, tidak sedang menjalani pidana penjara atau kurungan, tidak sedang dicabut hak pilihnya, sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/ pernah kawin.

Pemilih yang memenuhi syarat didata dengan mendatangi tiap rumah. Jumlah penduduk di Kabupaten yang terdaftar sebagai pemilih sebanyak 545.814 pemilih, dengan perincian jumlah pemilih laki-laki sebanyak 268.135 dan perempuan sebanyak 277.679 dari seluruh kecamatan di Kabupaten Boyolali.

Rakyat yang telah terdaftar dan mempunyai hak memilih, akan menggunakan hak pilihnya untuk memberikan suara kepada organisasi peserta pemilu di tempat pemungutan suara (TPS). Dari tiap pemungutan suara akan diperoleh jumlah suara untuk memperebutkan sejumlah kursi di

DPRD. Total kursi untuk DPRD Kabupaten Boyolali sebanyak 45 kursi. Perhitungan jumlah tersebut diperoleh berdasarkan banyaknya penduduk di Kabupaten Boyolali yaitu 931.380 jiwa. Daerah pemilihan untuk DPRD Kabupaten adalah satu kabupaten sehingga dari hasil perhitungan suara tiap TPS di hitung untuk memperebutkan sebanyak 40 kursi bagi partai politik peserta pemilihan umum, sedangkan 5 kursi diperuntukkan bagi anggota TNI/Polri melalui pengangkatan.

Dalam pemilihan anggota DPRD II, rakyat memilih tanda gambar partai politik peserta pemilu. Keragaman pendapat di dalam masyarakat melahirkan keinginan membentuk berbagai partai politik sesuai ragam pemikiran yang hidup. Partai politik sebagai organisasi peserta pemilu di Kabupaten Boyolali berjumlah 35 yang berhak mengikuti Pemilihan Umum Tahun 1999.

Dari setiap partai politik mengajukan calon Anggota DPRD II untuk setiap daerah pemilihan. Calon yang diajukan sebanyak-banyaknya 2 (dua) kali jumlah kursi yang telah ditetapkan. Pimpinan partai politik kabupaten mengajukan calon yang mewakili kecamatan dimana yang bersangkutan dicalonkan. Pengurus partai politik peserta pemilihan umum menyerahkan data calon antara lain surat pencalonan, surat pernyataan kesediaan menjadi calon anggota DPRD II, daftar riwayat hidup lengkap, daftar kekayaan pribadi, surat keterangan domisili, surat keterangan telah berusia 21 tahun bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, keterangan bertempat tinggal, dapat berbahasa Indonesia, cakap membaca dan menulis, berpendidikan

minimal SLTA, setia kepada Pancasila, Undang-undang dasar 1945 dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, bukan seseorang yang terlibat langsung ataupun tidak langsung dalam G-30-S/ PKI, tidak sedang dicabut hak pilihnya, tidak sedang menjalani pidana penjara, tidak sedang terganggu jiwa/ ingatannya dan terdaftar dalam Daftar Pemilih. Daftar calon beserta lampirannya diserahkan kepada PPD II untuk diteliti kelengkapan dan keabsahannya oleh PPD II. Calon yang belum memenuhi persyaratan disusun oleh PPD II untuk disahkan menjadi Daftar Calon Sementara kemudian setelah terpenuhi semua persyaratan di tetapkan menjadi Daftar Calon Tetap Anggota DPRD II. Jumlah calon sementara yang mendaftarkan diri sebanyak 617 dan setelah ditetapkan menjadi calon tetap Anggota DPRD II menjadi sebanyak 610 calon.

Setelah pengumuman Daftar Calon Tetap anggota legislatif, kemudian calon anggota legislatif, juru kampanye maupun kader dari partai politik peserta pemilu mengadakan kampanye program partai kepada masyarakat. Kampanye dilaksanakan sampai dengan 2 (dua) hari sebelum pemungutan suara.

Pemungutan suara dilaksanakan di tempat pemungutan suara serentak di seluruh wilayah Indonesia dan di Kantor Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri namun hanya untuk memilih anggota DPR. Pemungutan suara di luar negeri dilaksanakan pada waktu yang bersamaan dengan waktu pemungutan suara pemilihan umum anggota DPR, DPRD I dan DPRD II. Dalam pemungutan dan penghitungan suara, pemilih, saksi dari

utusan partai politik dan berbagai pihak berhak hadir untuk menyaksikan dan mengikuti jalannya penghitungan suara, serta dapat mengajukan keberatan terhadap jalannya penghitungan suara apabila ternyata terdapat hal-hal yang tidak sesuai dengan peraturan. Setelah diadakan penghitungan diperoleh jumlah suara sah sebanyak 502.175, suara tidak sah sebanyak 14.548, suara sah tidak terpakai sebanyak 41.633, suara sah rusak sebanyak 2.759, suara sah tambahan sebanyak 247 jumlah suara adalah 516.723, sehingga jumlah keseluruhan suara sah yang diterima adalah 561.362 suara.

Setelah diketahui perolehan suara, langkah selanjutnya PPD II mengadakan Rapat Pleno II yang dihadiri oleh Anggota PPD II, Ketua DPD/ DPC Partai Politik, Panwas, Lembaga Pemantau Pemilu dan Muspida untuk menetapkan jumlah perolehan kursi masing-masing parpol. Penetapan perolehan kursi Anggota DPRD II Boyolali dihitung berdasarkan jumlah suara sah masing-masing parpol dibagi dengan bilangan pembagi pemilih (BPP). Untuk menentukan bilangan pembagi pemilih ditempuh jalan membagi jumlah suara sah untuk anggota DPRD II dengan jumlah kursi anggota yang dipilih sehingga diperoleh angka-angka yaitu jumlah suara sah anggota DPRD II sebesar 502.175 dibagi 40 kursi yang dipilih, diperoleh hasil 12.554, dengan demikian 12.554 merupakan bilangan pembagi pemilih untuk menentukan perolehan kursi dari tiap peserta pemilihan umum. Hasil pembagian suara dari tiap peserta pemilihan umum untuk menentukan perolehan kursi di DPRD II dilakukan dalam beberapa tahap dengan BPP sebesar 12.554 suara.

Tahap I dihitung suara PPP sebanyak 34.648 memperoleh 2 kursi dengan sisa suara 9.540, PAN sebanyak 48.088 memperoleh 3 kursi sisa suara 10.426, PDIP sebanyak 218.646 memperoleh 17 kursi sisa suara 5.228, P. Golkar sebanyak 87.516 memperoleh 6 kursi sisa suara 12.192 dan PKB sebanyak 53.150 memperoleh 4 kursi sisa suara 2.934 sehingga total kursi yang sesuai BPP tahap I adalah 32 kursi, masih kurang 8 kursi dari 40 kursi yang diperebutkan.

Setelah melalui penghitungan tahap I, dilanjutkan tahap II dengan menggunakan stembus accord, dari sisa suara diberikan kepada peserta pemilihan umum yang memiliki sisa suara terbanyak, yang terbagi ke dalam dua kelompok, yaitu kelompok I dari PDKB sisa suara 1.347, PBI sisa suara 251, PADI sisa suara 535, diperoleh jumlah 2.133 suara, diberikan kepada PDKB ; kelompok II dari PK sisa suara 6.676, PUI sisa suara 983, PBB sisa suara 5.325, PKU sisa suara 1.276, PPP sisa suara 9.540, PNU sisa suara 948, PSII 1905 sisa suara 335, Masyumi sisa suara 3.498, diperoleh jumlah 28.579 suara, diberikan kepada PK, PPP dan PBB, dengan peruntukkan masing-masing suara PK sebanyak 12.554 suara dapat 1 kursi, PPP sebanyak 12.554 suara dapat 1 kursi dan PBB sebesar 3.471 merupakan sisa suara.

Berdasarkan hasil penghitungan tahap II (melalui stembus accord ) diperoleh hasil akhir kursi tiap peserta pemilu yaitu PDI. P mendapat 17 Kursi, PPP mendapat 3 kursi, PAN mendapat 3 kursi, P. GOLKAR mendapat

6 kursi, PKB mendapat 4 kursi, dan PK mendapat 1 kursi sehingga jumlah keseluruhan adalah 34 kursi.

Dari perhitungan tahap II, baru diperoleh kursi 34 dari 40 kursi, sehingga masih ada sisa 6 kursi. Perhitungan dilanjutkan ke tahap III dengan menghitung sisa kursi berdasar sisa suara terbanyak disusun berdasarkan ranking sisa suara yang diperoleh dari hasil penghitungan tahap I dan II, yaitu P. GOLKAR sisa suara 12.192 mendapat 1 kursi, PAN sisa suara 10.426 mendapat 1 kursi, PDI. P sisa suara 5.228 mendapat 1 kursi, PNI sisa suara 4.340 mendapat 1 kursi, P. KAMI sisa suara 4.066 mendapat 1 kursi, PBB sisa suara 3.471 mendapat 1 kursi.

Berdasarkan hasil perhitungan tahap III diperoleh hasil akhir PDI. P mendapat 18 kursi, PAN mendapat 3 kursi, PPP mendapat 4 kursi, P. GOLKAR mendapat 7 kursi, PKB mendapat 1 kursi, PK mendapat 1 kursi, PNI mendapat 1 kursi, P. KAMI mendapat 1 kursi, PBB mendapat 1 kursi sehingga jumlah keseluruhan adalah 40 kursi.

Hasil rapat dinyatakan sah oleh semua anggota PPD II dan ketua partai politik peserta pemilu, kemudian dituangkan dalam Surat Keputusan PPD II Nomor 6 tahun 1999 tanggal 19 Juli 1999. Sesuai dengan rumus dari KPU adalah 12.445 per kursi serta hasil stambus accord, sehingga ditetapkan susunan perolehan kursi DPRD II Boyolali sebagai berikut :

**Tabel IV. 1**  
**Perolehan Kursi Pemilihan Umum 1999**

No	Dipilih	Diangkat	Jumlah Kursi
1	PDI. P	-	18
2	P. GOLKAR	-	7
3	PKB	-	4
4	PAN	-	4
5	PPP	-	3
6	PK	-	1
7	PKP	-	1
8	P. KAMI	-	1
9	PNI	-	1
10	-	TNI/ Polri	5
<b>Jumlah</b>			<b>45</b>

Sumber : Kantor Kesbanglinmas Kabupaten Boyolali, Desember 2003

Penetapan calon terpilih untuk duduk di DPRD II Boyolali ditetapkan dan disahkan dalam rapat PPD II Boyolali pada tanggal 29 Juli 1999 dengan mengacu pada ketentuan Peraturan KPU Nomor 76 A/ 1999 dan Peraturan KPU Nomor 136/ 1999. sebelum memangku jabatannya, calon Anggota DPRD II bersumpah/ berjanji bersama-sama yang pengucapannya dipandu oleh Ketua Pengadilan Negeri dalam rapat paripurna untuk peresmian anggota DPRD serta dipimpin oleh anggota tertua dan termuda usianya.

#### **A.2 Kondisi DPRD Kabupaten Boyolali**

Anggota DPRD Kabupaten Boyolali masa bhakti 1999-2004 merupakan kolaborasi beragamnya organisasi peserta pemilihan umum 1999. Anggota DPRD dengan jumlah kursi kurang dari lima, dapat membentuk fraksi gabungan dengan partai politik yang masih mempunyai sisa suara. Susunan Fraksi DPRD Kabupaten Boyolali pada tabel berikut :

**Tabel IV. 2**  
**Jumlah Fraksi DPRD**

<b>No</b>	<b>Nama Partai</b>	<b>Jumlah Anggota</b>	<b>Keanggotaan Fraksi</b>
1	PDI. P	18	PDI P
2	P. GOLKAR	7	P. GOLKAR
3	PKB	4	PKB-KAMI
4	PAN	4	PAN
5	PPP	3	Persatuan Umat
6	PK	1	Persatuan Umat
7	PKP	1	Persatuan Umat
8	P. KAMI	1	PKB-KAMI
9	PNI	1	PDI P
10	TNI/ Polri	5	TNI/ Polri

Sumber : Sekretariat DPRD Kab. Boyolali, Desember 2003

Komisi merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk pada permulaan masa keanggotaan DPRD. Penetapan anggota Komisi DPRD berdasarkan atas tercapainya efisiensi tugas DPRD. Susunan Komisi DPRD Kabupaten Boyolali sebagai berikut :

**Tabel IV. 3**  
**Susunan Ketua Komisi DPRD**

<b>No</b>	<b>Komisi</b>	<b>Nama Anggota</b>	<b>Asal Fraksi</b>
1	A	Letkol Art. Dremo	TNI/ Polri
2	B	Tjipto Haryono	PDI P
3	C	Drs. Suwardi	PDI P
4	D	Probo Suhartono	PDI P
5	E	Mislan HS	PKB-KAMI

Sumber : Sekretariat DPRD Kabupaten Boyolali Januari 2004

Selama masa persidangan sampai dengan tahun 2003, anggota DPRD dalam melaksanakan tugas telah mengadakan rapat/ sidang, jumlah hari/ kali sidang DPRD menurut jenisnya adalah sebagai berikut :

**Tabel IV. 4**  
**Jumlah Sidang DPRD**

No	Jenis Sidang/ Rapat	2000/ 2001	Mei-Des 200	2001/ 2002	2002/ 2003
1	Rapat Komisi	<u>68</u>	<u>404</u>	<u>551</u>	<u>79</u>
	Komisi A	4	79	122	14
	Komisi B	16	69	98	24
	Komisi C	13	75	110	22
	Komisi D	24	74	93	5
	Komisi E	11	107	128	14
2	Rapat Fraksi	<u>78</u>	<u>92</u>	<u>77</u>	<u>97</u>
	Fraksi PDI-P	13	16	8	21
	Fraksi PG	13	20	19	14
	Fraksi TNI/ Polri	13	26	27	24
	Fraksi PKB-KAMI	13	11	8	22
	Fraksi PAN	13	6	7	9
	Fraksi PU	13	13	8	7
3	Rapat Lainnya	<u>78</u>	<u>162</u>	<u>130</u>	<u>77</u>
	Rapat Paripurna	16	31	20	18
	Rapat Gabungan	4	11	7	3
	Rapat Pan Mus	8	11	14	12
	Rapat Koordinasi	30	35	24	27
	Rapat Pansus	8	37	44	7
	Rapat Anggaran	12	37	21	10

Sumber : Sekretariat DPRD Kabupaten Boyolali Januari 2004

Persidangan dan rapat yang telah dilaksanakan telah menghasilkan beberapa produk DPRD baik berupa Keputusan Pimpinan DPRD, Keputusan DPRD maupun Peraturan Daerah, sampai dengan tahun 2003 telah ditetapkan beberapa produk DPRD sebagaimana tabel berikut :

**Tabel IV. 5**  
**Jumlah Produk DPRD**

<b>No</b>	<b>Jenis Produk</b>	<b>2000/ 2001</b>	<b>Mei-Des 2001</b>	<b>2001/ 2002</b>	<b>2002/ 2003</b>
1	Keputusan Pimpinan DPRD	11	46	17	9
2	Keputusan DPRD	22	16	14	12
3	Peraturan Daerah	20	31	5	21
<b>JUMLAH</b>		<b>33</b>	<b>96</b>	<b>36</b>	<b>42</b>

Sumber : Sekretariat DPRD Kabupaten Boyolali Januari 2004

Dalam penelitian ini penulis menggunakan 45 orang anggota DPRD Kabupaten Boyolali sebagai populasi penelitian dan sekaligus sebagai sampel. Pemilihan umum yang lalu telah menghasilkan 40 orang dan 5 orang diangkat sebagai anggota DPRD yang mempunyai karakteristik yang beragam.

## B. Analisis dan Pembahasan Hasil Penelitian

Berdasarkan hasil kuesioner, penulis analisis dan deskripsikan secara kuantitatif maupun kualitatif tiap variabel penelitian. Anggota DPRD sebagai responden penelitian mempunyai beragam karakteristik, penulis klasifikasikan berdasarkan kelompok umur, agama, tingkat pendidikan dan jenis kelamin.

### B.1 Karakteristik Responden

Anggota DPRD mempunyai keragaman usia yang berbeda-beda. Penulis kelompokkan anggota DPRD mulai dari usia termuda sampai dengan tertua dengan jarak dalam satu kelompoknya 5 tahun. Pengelompokkan usia anggota tiap fraksi DPRD terlihat pada tabel berikut :

**Tabel IV. 6**  
**Anggota DPRD Berdasarkan Kelompok Umur**

Fraksi	Kelompok Umur (Th)										Jmh
	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-69	70-74	
PDI-P	1 2,2 %	1 2,2 %	4 8,9 %	4 8,9 %	6 13,3 %	2 4,4 %	1 2,2 %	0	0	0	19 42,2 %
P. GOLKAR	0	0	0	1 2,2 %	2 4,4 %	0	1 2,2 %	2 4,4 %	0	1 2,2 %	7 15,6 %
PAN	0	1 2,2 %	1 2,2 %	1 2,2 %	0	0	1 2,2 %	0	0	0	4 8,9 %
PKB-KAMI	1 2,2 %	1 2,2 %	1 2,2 %	0	1 2,2 %	0	0	1 2,2 %	0	0	5 11,1 %
Persatuan Umat	0	2 4,4 %	2 4,4 %	0	0	1 2,2 %	0	0	0	0	5 11,1 %
TNI/ POLRI	0	0	0	2 4,4 %	0	3 6,7 %	0	0	0	0	5 11,1 %
<b>Jumlah</b>	<b>2</b> 4,4 %	<b>5</b> 11,1 %	<b>8</b> 17,8 %	<b>8</b> 17,8 %	<b>9</b> 20 %	<b>6</b> 13,3 %	<b>3</b> 6,7 %	<b>3</b> 6,7 %	<b>0</b>	<b>1</b> 2,2 %	<b>45</b> 100 %

Sumber : Data Kuesioner

Mayoritas anggota DPRD memeluk agama Islam. Namun ada beberapa yang memeluk agama Kristen Protestan dan Khatolik. Pengelompokkan anggota fraksi sesuai agama yang diyakini sebagai berikut :

**Tabel IV. 7**  
**Anggota DPRD Berdasarkan Agama**

Fraksi	Agama					Jumlah
	Islam	K. Katholik	Protestan	Budha	Hindu	
PDI-P	15 33,3 %	0	4 8,9 %	0	0	19 42,2 %
Partai GOLKAR	6 13,3 %	1 2,2 %	0	0	0	7 15,6 %
PAN	4 8,9 %	0	0	0	0	4 8,9 %
PKB-KAMI	5 11,1 %	0	0	0	0	5 11,1 %
Persatuan Umat	5 11,1 %	0	0	0	0	5 11,1 %
TNI/ POLRI	5 11,1 %	0	0	0	0	5 11,1 %
<b>Jumlah</b>	<b>40</b> <b>88,9 %</b>	<b>1</b> <b>2,2 %</b>	<b>4</b> <b>8,9 %</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>45</b> <b>100 %</b>

Sumber : Data Kuesioner

Pelantikan anggota DPRD dilakukan dengan mengambil sumpah/ janji oleh Ketua Pengadilan Negeri Kabupaten Boyolali atas nama Mahkamah Agung. Adapun tingkat pendidikan formal terakhir yang dimiliki oleh anggota DPRD tiap fraksi adalah sebagai berikut:

**Tabel IV. 8**  
**Anggota DPRD Berdasarkan Tingkat Pendidikan**

Fraksi	Tingkat Pendidikan						Jumlah
	SD	SLTP	SLTA	D2	D-3	S1	
PDI-P	2 4,4 %	0	10 22,2 %	0	2 4,4 %	5 11,1 %	19 42,2 %
Partai GOLKAR	1 2,2 %	1 2,2 %	1 2,2 %	2 4,4 %	1 2,2 %	1 2,2 %	7 15,6 %
PAN	0	0	2 4,4 %	0	0	2 4,4 %	4 8,9 %
PKB-KAMI	0	0	1 2,2 %	1 2,2 %	0	3 6,7 %	5 11,1 %
Persatuan Umat	0	0	2 4,4 %	1 2,2 %	0	2 4,4 %	5 11,1 %
TNI/ POLRI	0	0	1 2,2 %	0	3	1 2,2 %	5 11,1 %
<b>Jumlah</b>	<b>3</b> <b>6,7 %</b>	<b>1</b> <b>2,2 %</b>	<b>17</b> <b>37,8 %</b>	<b>4</b> <b>8,9 %</b>	<b>6</b> <b>13,3 %</b>	<b>14</b> <b>31,1 %</b>	<b>45</b> <b>100 %</b>

Sumber : Data Kuesioner

Perempuan mempunyai perwakilan sebagai anggota di DPRD Kabupaten Boyolali walaupun secara jumlah belum representatif. Pembagian anggota DPRD menurut jenis kelamin yaitu :

**Tabel IV. 9**  
**Anggota DPRD Berdasarkan Jenis Kelamin**

Fraksi	Jenis Kelamin		Jumlah
	Laki-laki	Perempuan	
PDI-P	18 40 %	1 2,2 %	19 42,2 %
Partai GOLKAR	7 15,6 %	0	7 15,6 %
PAN	4 8,9 %	0	4 8,9 %
PKB-KAMI	5 11,1 %	0	5 11,1 %
Persatuan Umat	5 11,1 %	0	5 11,1 %
TNI/ POLRI	5 11,1 %	0	5 11,1 %
<b>Jumlah</b>	<b>44</b> <b>97,8 %</b>	<b>1</b> <b>2,2 %</b>	<b>45</b> <b>100 %</b>

Sumber : Data Kuesioner

Jawaban responden dalam kuesioner penulis analisis dengan tabulasi silang untuk menjelaskan hasil jawaban kedalam bentuk deskriptif. Dari komposisi pertanyaan kuesioner tiap indikator diperoleh frekuensi jawaban untuk menjelaskan kondisi sub variabel penelitian, kemudian dari tiap sub variabel ditarik benang merah untuk menggambarkan variabel penelitian di lapangan.

## B.2 Pola Rekrutmen

Variabel pola rekrutmen terdiri tiga sub variabel yaitu efektivitas perencanaan dari organisasi asal anggota DPRD, kualitas persyaratan seseorang pada saat dicalonkan dan efektivitas proses seleksi untuk

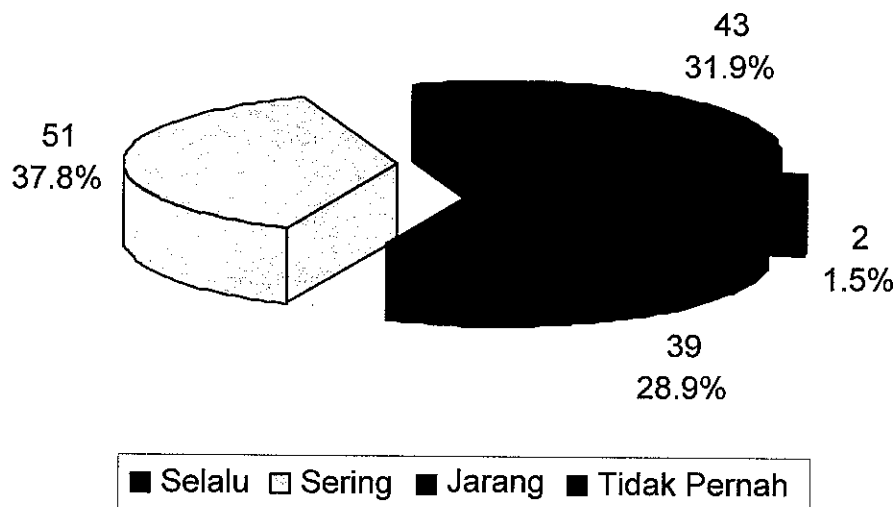
menyaring calon anggota DPRD. Dari masing-masing sub variabel mempunyai indikator-indikator yang dijabarkan dalam pertanyaan kuesioner.

### B.2.1. Efektivitas Perencanaan Calon Legislatif

Efektivitas perencanaan diukur melalui penyebaran informasi kebutuhan sumber daya manusia kepada simpatisan maupun kader partai serta perencanaan sumber daya manusia untuk pengembangan karir di politik, diperoleh frekuensi jawaban sebagai berikut :

Diagram IV. 1

Diagram Pie Efektifitas Perencanaan Calon Legislatif



Sumber : diolah dari jawaban nomor 1, 2 dan 3

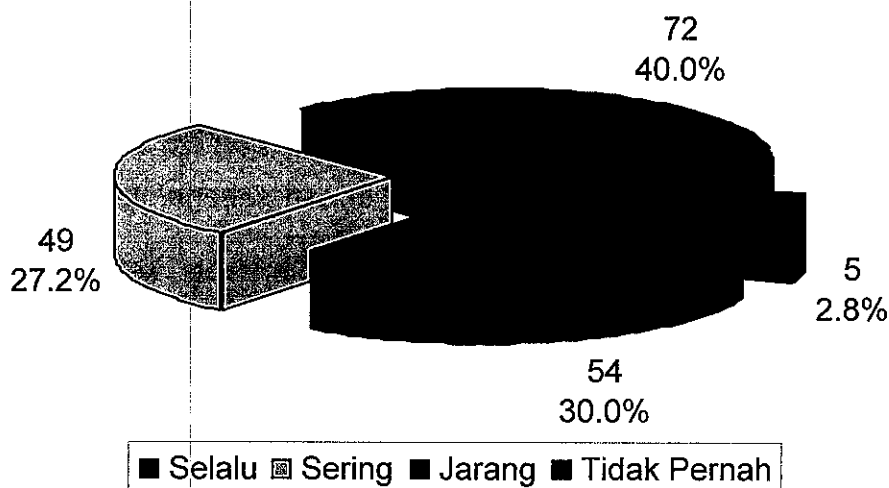
Perencanaan kebutuhan sumber daya manusia yang efektif dimulai dari penyebaran informasi yang diperoleh anggota DPRD karena menjadi pengurus partai di tingkat kabupaten maupun di kecamatan yang tergolong tinggi yaitu 37,8 %, hal ini menunjukkan bahwa perencanaan perekrutan dilakukan dengan menyerap aspirasi dari pengurus partai di struktur terbawah kemudian dielaborasi dengan kepentingan dan kebutuhan partai. Hal ini didukung oleh pernyataan Dewan Pimpinan Cabang (DPC) Partai

Demokrasi Indonesia Perjuangan Kabupaten Boyolali bahwa pengusulan calon anggota dewan berdasarkan masukan dari anak cabang serta perjuangannya dalam membesarkan partai, balas jasa serta pengabdianya baik di cabang, anak cabang maupun ranting agar calon yang berasal dari rakyat kecil dapat mempunyai wakil untuk menyuarakan aspirasinya di pemerintahan. Dalam manajemen sumber daya manusia, Simamora (1999:212) memberikan pengertian rekrutmen sebagai serangkaian aktivitas mencari dan memikat pelamar kerja dengan motivasi, kemampuan, keahlian dan pengetahuan yang diperlukan guna menutupi kekurangan yang diidentifikasi dalam perencanaan kepegawaian. Motivasi untuk berkarir di politik dengan berbagai fasilitas yang tersedia merupakan daya tarik bagi individu untuk mencalonkan diri menjadi anggota DPRD. Hal ini berasal dari anggota yang menjadi pengurus partai-partai sebelum era reformasi karena merasakan peluang saat ini yang semakin terbuka. Berdasarkan penjelasan diketahui bahwa penyebaran informasi tentang pencalonan sangat efektif untuk mendukung perencanaan yang efektif serta perkembangan karir politik ke depan dan berbagai fasilitas yang diperoleh. Perekrutan yang dilakukan partai-partai besar lebih efektif merekrut calon dibandingkan partai-partai baru, demikian juga dari segi penyampaian informasi kebutuhan sumber daya manusia dan rencana karir politik ke depan. Karir politik pemerintahan ke depan adalah menjadi anggota DPRD Propinsi atau Kepala Daerah maupun Wakil Kepala Daerah. Sedangkan anggota DPRD yang berasal dari TNI/Polri, menjadi anggota DPRD merupakan perintah pimpinan.

### B.2.2. Kualitas Persyaratan Calon

Persyaratan calon dianalisis melalui indikator pengetahuan dilihat tingkat pendidikan formal terakhir, kemudian keahlian dan pengalaman yang dimiliki, diperoleh frekuensi jawaban sebagai berikut :

**Diagram IV. 2**  
**Diagram Pie Kualitas Persyaratan Calon**



Sumber : diolah dari jawaban nomor 4, 5, 6 dan 7

Rendahnya kualitas calon dari tingkat pendidikan, keahlian dan pengalaman serta pemahaman terhadap visi partai, pengetahuan umum mengenai kemasyarakatan dan pemerintahan yaitu 40 %, namun ada keinginan untuk meningkatkan kualitas calon melalui persyaratan yang harus dipenuhi pada kisaran prosentase 49 – 54 %, hal ini didukung pengurus Dewan Pimpinan Daerah (DPD) Partai Golongan Karya Kabupaten Boyolali bahwa prioritas pengajuan calon sesuai kedudukan bersangkutan di partai, kemudian pernah menjadi anggota dewan, usia, kemampuan menarik massa serta melalui seleksi meliputi persyaratan administratif yang diatur dalam undang-undang. Secara teoritis, menurut Arifin (2001:70) mengartikan

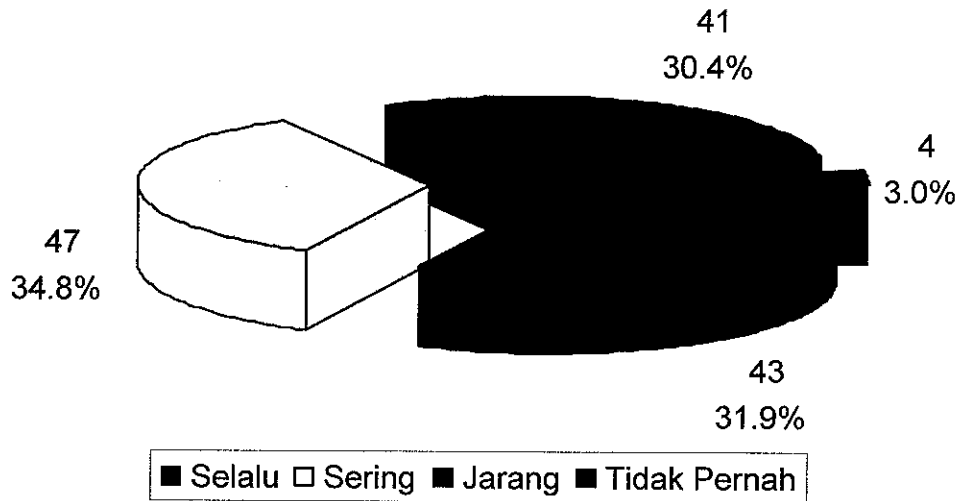
perekrutan politik sebagai perselisihan individu yang berbakat untuk dapat menduduki jabatan politik maupun jabatan pemerintahan. Perselisihan antar individu yang berkualitas untuk meyakinkan organisasi merupakan modal utama untuk diajukan menjadi calon legislatif, seperti telah berjasa baik moril maupun materil dan perjuangan serta pengalaman membesarkan partai. Selain hal-hal tersebut, berbagai persyaratan yang ditentukan peraturan dalam perekrutan akan menentukan kualitas hasil dari perekrutan. Sebagaimana dalam manajemen sumber daya manusia, Simamora (1999:212) memberikan pengertian rekrutmen sebagai serangkaian aktivitas mencari dan memikat pelamar kerja dengan motivasi, kemampuan, keahlian dan pengetahuan yang diperlukan. Berdasarkan hasil pembahasan bahwa selain persyaratan yang mendukung seperti keahlian, ketokohan, pengalaman, moral yang baik dan sebagainya, ada kecenderungan anggota DPRD menggunakan momentum masa transisi era reformasi untuk keuntungan pribadi. Segala persyaratan yang menghambat pencalonan diselesaikan dengan pertimbangan politis melalui kesepakatan wakil partai di Komisi Pemilihan Umum.

### **B.2.3. Efektivitas Proses Seleksi**

Untuk menganalisis efektivitas proses seleksi menggunakan dua indikator yaitu prosedur seleksi menurut peraturan perundangan dan materi seleksi saat pencalonan. Dari kuesioner diperoleh hasil sebagai berikut :

**Diagram IV. 3**

**Diagram Pie Efektifitas Proses Seleksi**



Sumber : diolah dari jawaban nomor 8, 9 dan 10

Proses seleksi yang efektif diamati dari prosedur pengajuan calon dari pengurus partai di tiap kecamatan, persyaratan administrasi calon, asal calon dari kader atau pengurus, sikap moral dan tingkah laku selama di partai, popularitas di masyarakat kemudian materi seleksi meliputi wawasan, cara pandang dan orientasi calon terhadap arah tujuan partai, penyelenggaraan pemerintahan serta peran dan fungsi lembaga DPRD yang tergolong tinggi yaitu 34, 8 %. Hal ini didukung oleh pernyataan Dewan Pimpinan Daerah (DPD) Partai Persatuan Pembangunan Kabupaten Boyolali bahwa proses pemilahan dan pemilihan calon sebelum masuk daftar calon dari partai memerlukan kecermatan dan pertimbangan yang mendalam dari berbagai aspek walaupun jadwal yang begitu mepet serta minimnya anggaran dan sumber daya manusia yang mumpuni. Secara teoritis dijelaskan Sumarno dan Lukiswara (1992:64) dengan mendefinisikan rekrutmen politik adalah proses mencari anggota baru dan mengajak orang yang berbakat untuk

berperan serta dalam proses politik. Materi seleksi sangat membantu membuka pola pikir, pengetahuan dan wawasan anggota baru tentang tugas dan tanggungjawab yang akan diembannya. Demikian juga pendapat pakar bahwa rekrutmen adalah serangkaian kegiatan yang digunakan untuk mendapatkan pool pelamar kerja yang memenuhi syarat serta melakukan tindak lanjut terhadap para calon karyawan baik yang diterima maupun yang ditolak, guna mengevaluasi efektif tidaknya rekrutmen yang dilakukan (Schuler dan Jackson, 1997; 227). Dari pembahasan efektivitas proses seleksi, untuk semakin mengefektifkan proses dan materi seleksi dalam upaya mencari anggota legislatif yang berkualitas perlu penanganan secara sistematis konstitusional dan komprehensif yang melibatkan berbagai pihak di luar partai politik peserta pemilihan umum.

Dasar hukum yang berkaitan dalam proses perekrutan anggota lembaga perwakilan pada pemilihan umum 1999 adalah sebagai berikut :

1. Pasal 7 ayat 1 huruf c Undang-undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik.
2. Pasal 41, 42, 43, 44 dan Pasal 45 Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.
3. Pasal 25, 26 dan Pasal 27 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Berdasarkan uraian teori, pendapat pakar, pernyataan hasil penelitian penulis dan peraturan perundangan sebagai dasar dalam rekrutmen,

diketahui bahwa pelaksanaan rekrutmen anggota DPRD semakin mengukuhkan teori rekrutmen politik. Perencanaan calon legislatif dilakukan menjelang pemilu mengikuti jadwal yang ditetapkan Komisi Pemilihan Umum (KPU). Proses seleksi dibedakan menjadi dua yaitu rekrutmen yang dilakukan secara terbuka dan tertutup. Rekrutmen terbuka menggunakan kualifikasi dan persyaratan tertentu dengan toleransi khususnya dari tingkat pendidikan calon berdasarkan kesepakatan wakil partai di KPU sehingga mengabaikan peraturan perundangan. Sedangkan sistem tertutup melalui kontak-kontak pribadi dengan pengurus partai tingkat kabupaten, balas jasa partai terhadap bantuan dan dukungan perorangan, usulan dari bawah dan pertimbangan politis melalui penunjukan langsung. Intisari dari pembahasan variabel pola rekrutmen adalah sebagai berikut :

Perencanaan calon untuk direkrut sudah dilaksanakan oleh partai-partai yang ada sebelum era reformasi namun belum tertata secara tertib dan rapi. Proses seleksi menggunakan cara secara terbuka melalui beberapa persyaratan yang ditentukan dan tertutup dengan pendekatan secara personal. Persyaratan pencalonan dengan berbagai pertimbangan menggunakan dispensasi kesepakatan wakil parpol di Komisi Pemilihan Umum Kabupaten sehingga mengabaikan aturan undang-undang.

### **B.3. Kekuasaan Politik**

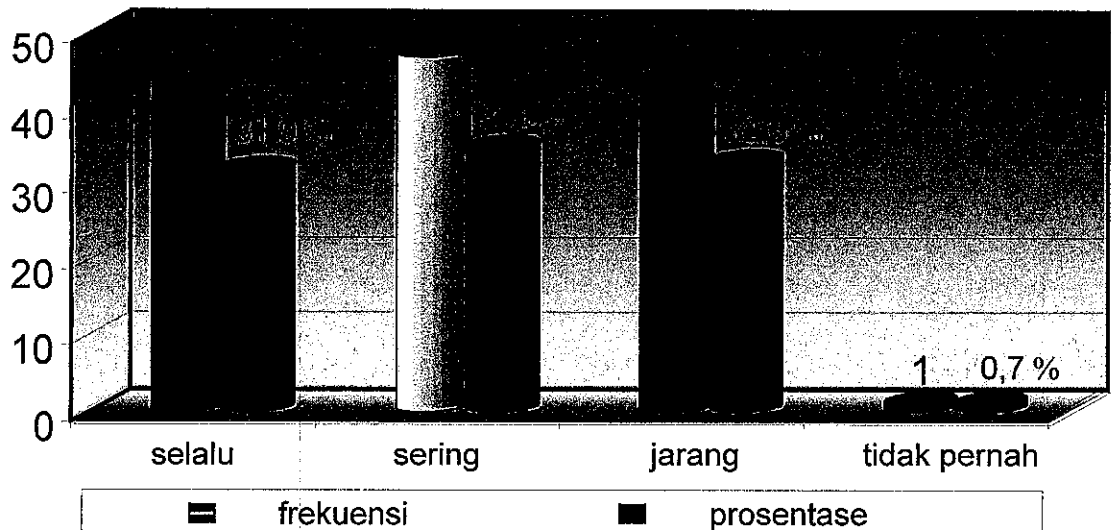
Variabel kekuasaan politik penulis ukur dengan menggunakan parameter tiga sub variabel yaitu tingkat komunikasi anggota DPRD dengan *stakeholders*, tingkat kejelasan batasan wewenang DPRD dan tingkat kemampuan komisi DPRD dalam mempengaruhi kebijakan eksekutif.

### B.3.1. Tingkat komunikasi anggota DPRD dengan *stakeholders*

Komunikasi anggota DPRD dengan *stakeholders* diukur melalui dua indikator yaitu sarana komunikasi ke *stakeholders* dan keaktifan anggota DPRD dengan *stakeholders* dengan hasil sebagai berikut :

Grafik IV. 1

Grafik Histogram Tingkat Komunikasi Anggota DPRD dengan *Stakeholders*



Sumber : diolah dari jawaban nomor 1, 2 dan 3

Komunikasi anggota melalui Komisi maupun Fraksi DPRD dengan mengundang dalam rapat, mengadakan kunjungan kerja, bertemu langsung masyarakat, tukar pendapat secara formal maupun informal, menerima pengaduan dari masyarakat, dialog langung dengan *stakeholders* tergolong tinggi yaitu 34, 8 %. Hal ini didukung oleh pernyataan koordinator lembaga swadaya masyarakat (LSM) Forum Pemantau Lembaga Eksekutif Legislatif (Forpeleg) bahwa komunikasi Dewan sekarang cenderung lebih aktif menanggapi dan terbuka dalam menerima segala keluhan yang disampaikan

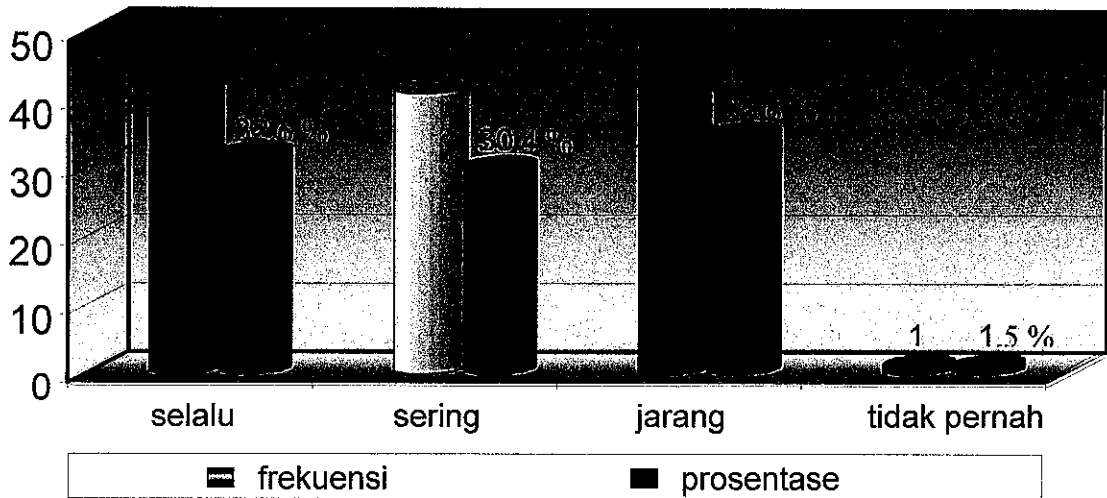
baik melalui unjuk rasa, merespon pemberitaan media, mengundang dalam rapat serta mendatangi kelompok masyarakat yang sedang mempunyai suatu permasalahan. Menurut teori, setiap hubungan kekuasaan harus memenuhi dua persyaratan yakni tindakan itu dilaksanakan baik oleh yang mempengaruhi maupun yang dipengaruhi, dan terdapat kontak atau komunikasi antara keduanya baik langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu, kekuasaan secara umum diartikan sebagai kemampuan menggunakan sumber-sumber pengaruh yang dimiliki untuk mempengaruhi perilaku pihak lain sehingga pihak lain berperilaku sesuai dengan kehendak pihak yang dipengaruhi. Secara lebih sempit, kekuasaan politik dapat dirumuskan sebagai kemampuan menggunakan sumber-sumber pengaruh untuk mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik sehingga keputusan itu menguntungkan dirinya, kelompoknya ataupun masyarakat pada umumnya (Surbakti 1995:58). Berdasarkan pembahasan, anggota DPRD melakukan komunikasi ke *stakeholders* melalui fraksi dan komisinya. Komunikasi yang berjalan baik dan lancar dengan metode menyerap informasi secara lengkap didukung data yang akurat akan memperkecil bias dari langkah yang diambil Komisi maupun Fraksi DPRD.

### **B.3.2. Tingkat Kejelasan Batasan Wewenang DPRD**

Untuk menganalisis melalui dua indikator yaitu apakah rancangan peraturan daerah (ranperda) tumpang tindih dengan peraturan daerah (perda) yang lain serta bagaimana produktivitas DPRD dalam penetapan peraturan daerah, dapat dilihat pada tabel berikut :

Grafik IV. 2

Grafik Histogram Tingkat Kejelasan Batasan Wewenang DPRD



Sumber : diolah dari jawaban nomor 4, 5 dan 6

Batasan wewenang anggota DPRD menggunakan kekuasaan untuk menganalisis materi usulan ranperda tumpang tindih dengan perda yang lain termasuk rendah yaitu 35,6 % dan cenderung produktif dan aktif melakukan kegiatan pembahasan dan memberikan persetujuan usulan ranperda antara 32,6 % sampai dengan 30,4 % dalam kategori sedang. Sebagaimana pendapat Dewan Pimpinan Daerah Partai Amanat Nasional (PAN) Kabupaten Boyolali yang mengaku sangat prihatin dan sedih setiap kali pada saat ada pembahasan RAPBD selalu saja muncul kontroversi dari salah satu fungsi dewan yaitu anggaran. Dengan perilaku yang semau gue menaikkan gaji dan ngeplot berbagai fasilitas maka telah terjadi proses delegimitasi terhadap anggota dewan, padahal setiap penggunaannya merupakan amanat yang harus dilaporkan terperinci dan jelas. Teori dari Van Doorn dalam Hoogerwerf (1985:144) menjelaskan arti kekuasaan adalah kemungkinan membatasi alternatif-alternatif tingkah laku orang-orang atau kelompok-kelompok lain

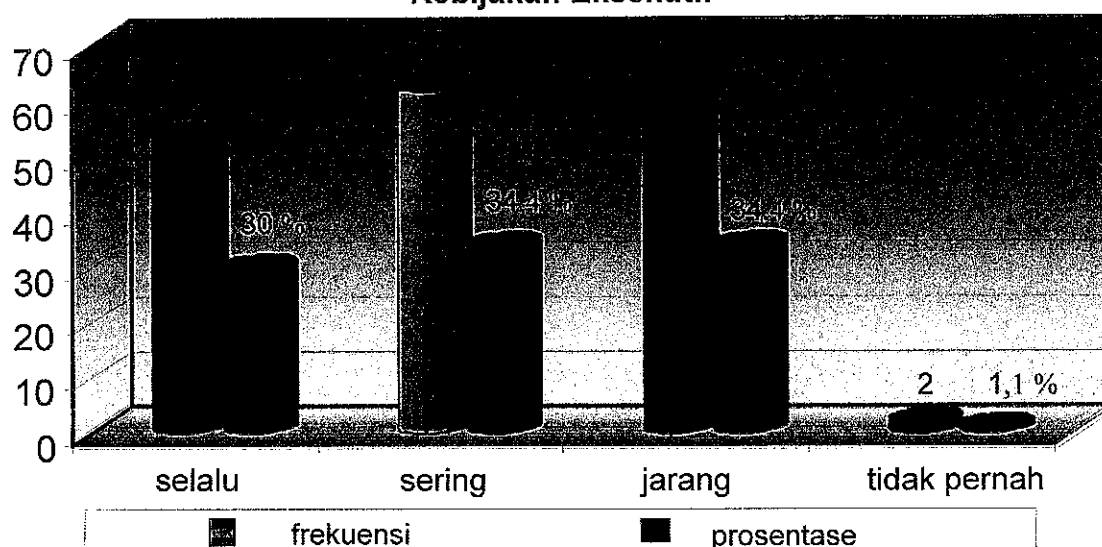
sesuai dengan tujuan-tujuan seseorang atau suatu kelompok. Berdasarkan pembahasan, anggota DPRD kurang optimal dalam menggunakan kekuasaan untuk menjalankan fungsi legislasi. Kewenangan membatasi dan mengarahkan kebijakan pemerintah daerah tidak berjalan efektif, karena lemahnya kemampuan individual dalam menganalisis usulan ranperda dan kepentingan anggota mengenai usulan kegiatan dalam anggaran daerah dengan semangat membahas pada usulan ranperda tentang sumber-sumber pendapatan daerah. Kewewenang dipahami sebagai posisi srata yang lebih tinggi dibanding institusi lain di daerah.

### B.3.3. Tingkat Kemampuan Komisi DPRD Dalam Mempengaruhi Kebijakan Eksekutif.

Parameter yang digunakan yaitu kualitas argumentasi anggota komisi DPRD saat rapat dengan eksekutif dan strategi yang digunakan dalam mempengaruhi kebijakan eksekutif, dengan hasil sebagai berikut :

**Grafik IV. 3**

**Grafik Histogram Tingkat Kemampuan Komisi DPRD Mempengaruhi Kebijakan Eksekutif**



Sumber : diolah dari jawaban nomor 7, 8, 9 dan 10

Kemampuan anggota sangat situasional dalam mempengaruhi kebijakan eksekutif dengan argumentasi dan strategi pada saat pembahasan topik masalah dengan prosentase tinggi secara berimbang antara sering dan jarang yaitu 34, 4 %, namun hal ini tidak mengendurkan untuk mengontrol penyelenggaraan pemerintah daerah sebesar 30 % yang tergolong sedang. Hak untuk menyusun anggaran sendiri bertujuan semakin meningkatkan kinerja dalam memperjuangkan aspirasi rakyat. Demikian pernyataan dari Sekjen Forum Rakyat Boyolali (Forabi) bahwa kemampuan fungsi kontrol dewan dan kewenangannya lebih kelihatan pada saat masalah yang mencuat menjadi sorotan masyarakat, ada keuntungan finansial baik bagi daerah dan pribadi anggota saat penyusunan anggaran. Tidak menutup kemungkinan mereka memanfaatkan '*aji mumpung*' saat masih menjabat. Teori menjelaskan kekuasaan politik sebagai kemampuan mempengaruhi kebijaksanaan umum pemerintah, baik itu terbentuknya maupun akibat-akibat yang sesuai dengan tujuan-tujuan pemegang kekuasaan itu sendiri (Haricahyono 1991:163-167). Dari pembahasan diketahui bahwa keaktifan dan semangat rapat di DPRD berjalan lebih dinamis mengikuti topik masalah yang masuk khususnya pembahasan ranperda pendapatan daerah, akhir tahun anggaran, permasalahan yang menjadi sorotan publik dan yang bersentuhan langsung dengan kehidupan masyarakat. Adu argumentasi terjadi di rapat komisi daripada di rapat fraksi, karena tiap anggota komisi saling menjelaskan, meyakinkan, mempengaruhi anggota yang lain dari

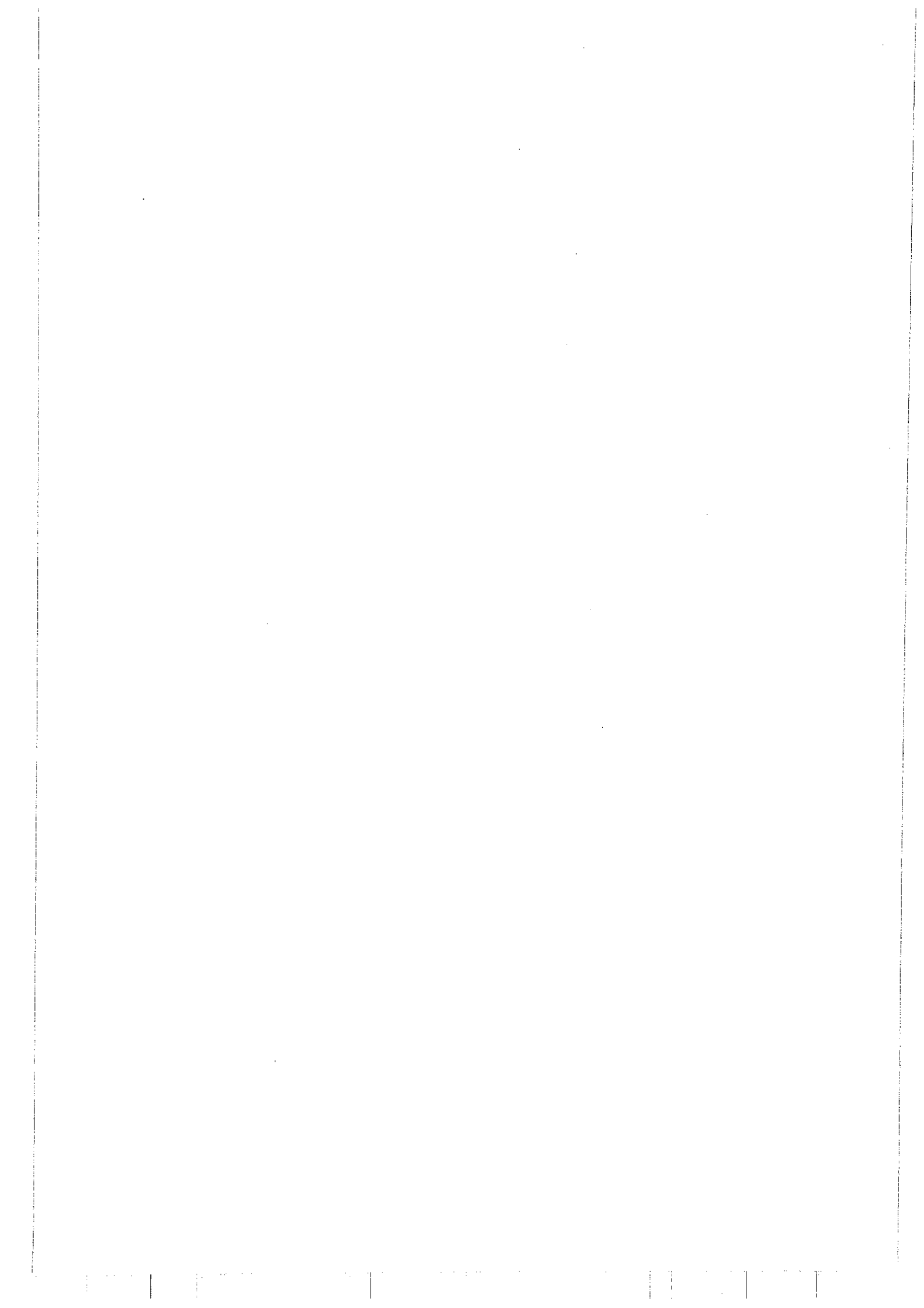
berbagai fraksi serta memberikan penilaian dari berbagai sudut pandangnya masing-masing.

Kedudukan DPRD berkaitan dengan kewenangan memberikan persetujuan atas berbagai usulan kebijakan sebelum ditetapkan menjadi peraturan daerah. Pola hubungan kekuasaan DPRD dengan kepala daerah sebagai mitra kerja dengan melaporkan dan meminta persetujuan kepada DPRD atas segala langkah-langkah yang diambil dalam penyelenggaraan pemerintahan. Menurut beberapa pakar yang mengamati pola hubungan ini dapat dijelaskan Fitriyah dalam Yuwono dan Warsito, ed (2003:118-119) mengenai hubungan kekuasaan DPRD yaitu sebagai berikut :

"Hubungan kekuasaan (asimetris) DPRD dan kepala daerah dalam wujud kewajiban kepala daerah untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban (LPJ-Tahunan ataupun LPJ-Akhir Masa Jabatan) sangat signifikan dengan kemudahan-kemudahan lolosnya alokasi anggaran untuk DPRD. Dimungkinkan juga keduanya (eksekutif dan legislatif) "bekerjasama" menggunakan kekuasaannya secara sepihak dalam menyusun APBD".

Hubungan kekuasaan yang terjadi merupakan implikasi dari sistem pemerintahan daerah saat ini dengan memberikan hak dan kewenangan yang lebih luas kepada DPRD untuk mengontrol penyelenggaraan pemerintah daerah, sebagaimana pendapat Yuwanto dalam Yuwono dan Warsito, ed (2003:167) bahwa kondisi pelaksanaan kekuasaan DPRD terhadap kepala daerah era Otonomi Daerah adalah :

"Sistem pemerintahan di daerah dijalankan dengan cara parlementer tanpa keseimbangan kekuasaan di pihak eksekutif, karena tidak ada yang mengawasi atau yang dapat membubarkan DPRD. Lembaga ini merasa lebih absah (*legitimate*) daripada kepala daerah dan tidak bisa dibubarkan karena terbentuk atas dasar pilihan rakyat.



Kekuasaan DPRD untuk menjalankan wewenang dan fungsi yang diberikan undang-undang, pelaksanaan fungsi tersebut menurut Pamudji dalam Budiardjo dan Ambong ed. (1995:119) adalah dengan melihat daya persepsi para anggotanya dalam mengangkat berbagai masalah dalam masyarakat untuk dibicarakan dalam forum DPRD. Kemampuan DPRD dalam proses mengolah tuntutan-tuntutan dan dukungan-dukungan masyarakat, serta dalam proses merumuskan dan menyalurkan masalah-masalah yang secara langsung berhubungan dengan kepentingan masyarakat di daerah ke dalam berbagai kebijaksanaan merupakan ukuran atas kualitas penyelenggaraan fungsinya sebagai wakil rakyat.

Dasar hukum peraturan perundangan yang berkaitan dengan kekuasaan politik anggota DPRD adalah sebagai berikut :

1. Pasal 34, 35, 36, 38, 39 dan Pasal 40 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
2. Pasal 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 32 ayat 3 dan 4, Pasal 34, 35, 36, 37, 38 ayat 2, Pasal 39, 40, 69, 81 ayat 1, Pasal 85 ayat 2 dan Pasal 87 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2001 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD.
4. Pasal 9 ayat 4, Pasal 11 ayat 1 dan 2 dan Pasal 12 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 107 Tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah.

5. Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah.
6. Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Berdasarkan teori kekuasaan politik, penjelasan pakar, hasil penelitian penulis dan peraturan perundangan sebagai dasar wewenang anggota DPRD dalam menjalankan kekuasaannya, semakin mengukuhkan teori kekuasaan politik. Kekuasaan dijalankan secara normatif dengan memberikan persetujuan terhadap rancangan peraturan daerah yang akan ditetapkan kepala daerah dan penilaian kinerja kepala daerah tiap akhir tahun anggaran. Kekuasaan nampak lebih menonjol pada saat pembahasan sumber-sumber pendapatan daerah, pajak dan retribusi, pelayanan kepada masyarakat dan rencana meningkatkan penghasilan anggota. Kekuasaan normatif DPRD berjalan dengan beberapa faktor yang mempengaruhinya, antara lain tekanan kelompok kepentingan di masyarakat, kehendak mayoritas anggota di fraksi, hasil keputusan komisi, kebijakan pengurus partai, inisiatif individu anggota dengan menggunakan hak dan kewenangannya serta kesepakatan antara DPRD dengan kepala daerah beserta perangkat daerah. Intisari dari pembahasan variabel kekuasaan politik sebagai berikut :

Kekuasaan normatif DPRD membutuhkan masukan informasi dari *stakeholders* daerah agar dapat menilai permasalahan secara menyeluruh sehingga dalam menggunakan hak dan kewenangannya dapat membawa manfaat dan menjadi solusi bagi masalah yang dihadapi masyarakat.

#### B.4. Akuntabilitas Publik

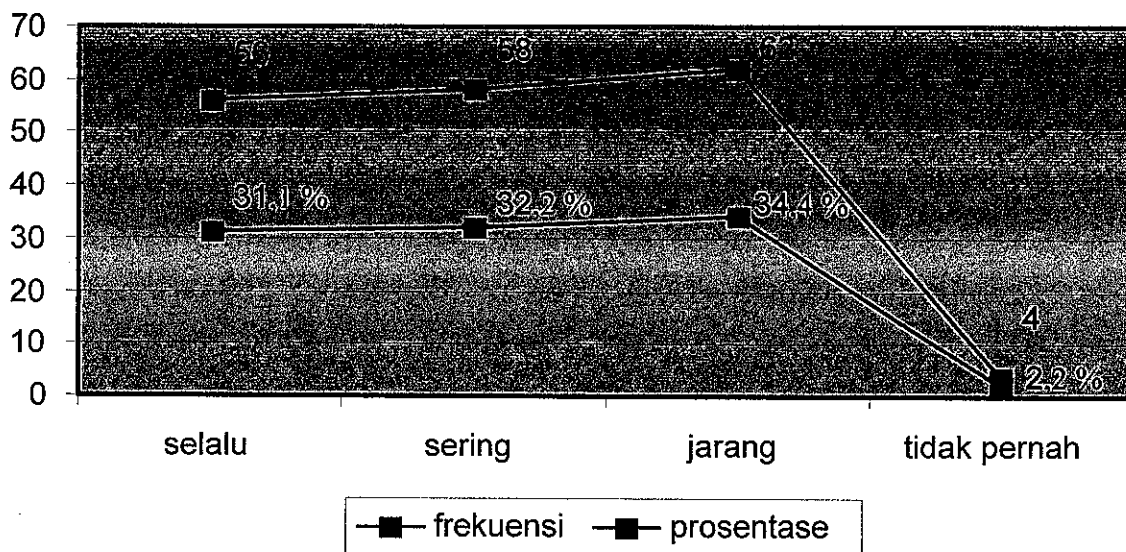
Variabel akuntabilitas publik penulis ukur dengan tiga sub variabel yaitu sikap dan perilaku anggota DPRD dalam menjalankan fungsinya, efektivitas proses pembuatan kebijakan DPRD dan sifat kebijakan DPRD.

##### B.4.1. Sikap dan Perilaku Anggota DPRD

Dalam mengukur sikap dan perilaku anggota DPRD digunakan indikator interaksi anggota dengan *stakeholders* dan perilaku responsif anggota terhadap topik rapat, diperoleh hasil sebagai berikut :

Grafik IV. 4

Grafik Garis Sikap dan Perilaku Anggota DPRD



Sumber : diolah dari jawaban nomor 1, 2, 3 dan 4

Sikap dan perilaku dari anggota DPRD kurang berinteraksi dengan *stakeholders* karena padatnya jadwal pembahasan yang harus diselesaikan pada awal dan akhir tahun anggaran, sedangkan kurang antusias merespon topik yang dibahas dalam rapat berkaitan dengan topik materi rapat mengenai perencanaan dan program pembangunan daerah ke depan,

permasalahan dari masyarakat yang masuk ke dewan serta evaluasi dan implikasi kebijakan pemerintah di masyarakat yaitu 34, 4 % yang tergolong tinggi. Namun hal ini tidak menyurutkan untuk tetap bersikap dan berperilaku yang lebih baik kepada publik disekitar 30 % dan tergolong sedang. Dalam mewujudkan akuntabilitas kepada publik, sikap dan perilaku anggota DPRD tersebut menurut Ketua Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Lembaga Pengkajian Pendampingan dan Pemberdayaan Masyarakat - Solidaritas Mahasiswa dan Rakyat Boyolali (LP3M-SMRB) perlu dibangun komunikasi dengan memberikan penjelasan kepada rakyat atas langkah dan tindakan yang diambil, sehingga rakyat dapat mengetahui keberhasilan maupun kendala yang dihadapi dalam menjalankan tugasnya, sehingga pertanggungjawaban ini tentunya akan dapat membawa dampak positif bagi kehidupan demokrasi di daerah serta dapat meningkatkan kepercayaan rakyat kepada anggota DPRD. Teori dari Warsito ed. (2003:180) mengenai akuntabilitas yaitu kewajiban individu atau kelompok kerja (unit organisasi) untuk memberikan pertanggungjawaban dan menerangkan kinerja atau tindakannya kepada pihak yang memiliki hak atau yang berwenang meminta pertanggungjawaban. Dari pembahasan dapat diketahui bahwa sikap dan perilaku anggota DPRD kurang berinteraksi secara intensif dengan *stakeholders*. Kebutuhan anggota akan informasi kebijakan mengikuti keaktifan *stakeholders* daerah dalam memberikan kritik, masukan dan saran ke DPRD. Sikap dan perilaku dalam menanggapi isu-isu strategis di daerah

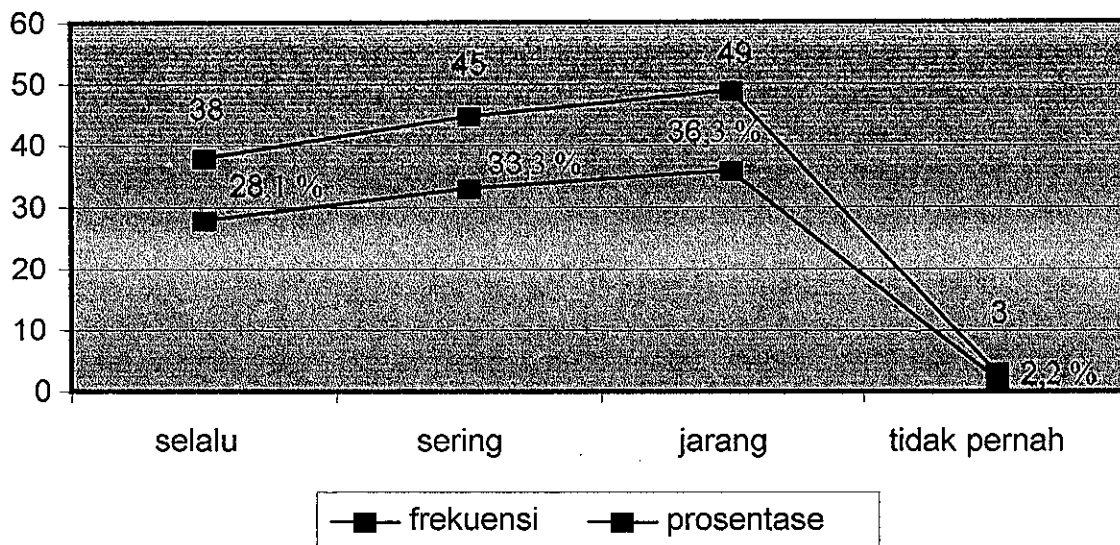
cenderung pasif menunggu respon dan dari publik, menimbang biaya dan manfaat bagi individu dan partai.

#### B.4.2. Efektivitas Proses Pembuatan Kebijakan DPRD

Penulis ukur dengan indikator pemahaman anggota terhadap mekanisme kerja dan kinerja anggota DPRD dalam menyiapkan materi kebijakan, dengan hasil sebagai berikut :

Grafik IV. 5

Grafik Garis Efektifitas Proses Pembuatan Kebijakan DPRD



Sumber : diolah dari jawaban nomor 5, 6 dan 7

Rendahnya kinerja anggota dalam menyiapkan materi kebijakan berupa usulan ranperda yaitu 36,3 % walaupun anggota telah memahami mekanisme kerja DPRD. Anggota cenderung meminta atau menunggu inisiatif eksekutif untuk mengajukan ranperda, namun saat pembahasan aktif memberikan kritik, saran maupun masukan demi kesempurnaan usulan ranperda dari eksekutif yaitu 28,1 % dalam kategori sedang. Organisasi kemasyarakatan Muhammadiyah menyoroti kondisi pelaksanaan otonomi

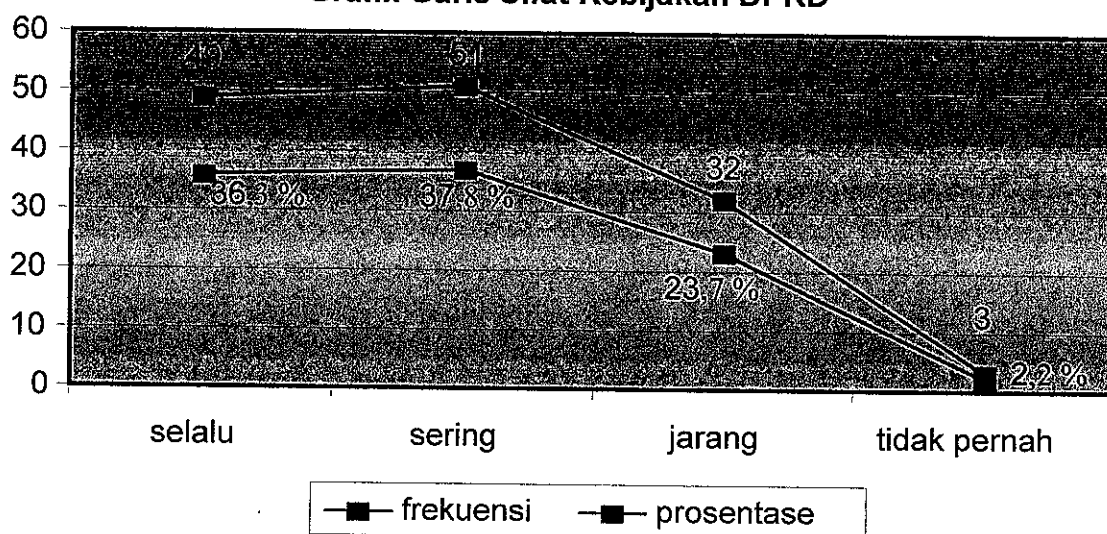
daerah dengan pernyataan bahwa perlu dibuat aturan main demokrasi yang lebih memihak kepada rakyat bukan kelompok mayoritas di dewan, DPRD sebagai institusi demokrasi lokal memberikan pertanggungjawaban tugas kepada rakyat merupakan konsekuensi dari kedudukan mereka sebagai wakil rakyat di pemerintahan. Dari sudut pandang teori, akuntabilitas menitikberatkan pada efisiensi dan kehematan dana, harta kekayaan, sumber daya manusia dan sumber-sumber daya lainnya serta memfokuskan pada pencapaian hasil operasi pemerintah. Untuk itu harus dapat menjawab pertanyaan di sekitar pencapaian tujuan, bukan hanya sekedar ketaatan pada peraturan yang berlaku. Persyaratan ini dimaksudkan untuk mempersiapkan pelayanan yang terbaik kepada pihak-pihak di mana instansi akan dinilai sesuai lingkup tugasnya (Mario D. Yango dalam BPKP dan LAN, 2000 : 26-27). Rendahnya kinerja dalam menyiapkan materi kebijakan menunjukkan rendahnya pengalaman dan hubungan komunikasi dengan *stakeholders*, karena dalam penyusunan materi kebijakan melibatkan berbagai pihak dengan permasalahan yang sangat kompleks. Berdasarkan pembahasan, ada kecenderungan rendahnya efektivitas kinerja dalam menyiapkan materi kebijakan berkaitan dengan faktor kemampuan intelektual individu, motivasi menjadi anggota, keahlian dan pengalaman yang dimiliki, keaktifan dalam kegiatan organisasi kemasyarakatan, kewibawaan dan kedekatan dengan masyarakat.

### B.4.3. Sifat Kebijakan DPRD

Indikator yang digunakan adalah prioritas topik pembahasan dalam rapat DPRD dan peran kelompok kepentingan dalam proses pembahasan di DPRD, diperoleh hasil sebagai berikut :

Grafik IV. 6

Grafik Garis Sifat Kebijakan DPRD



Sumber : diolah dari jawaban nomor 8, 9 dan 10

Sifat kebijakan yang responsif dan solutif tidak terlepas dari peran kelompok kepentingan dalam pembahasan kebijakan DPRD yang tinggi 37,8 % dibandingkan prioritas topik pembahasan dalam rapat DPRD. Sedangkan diluar pembahasan penyusunan anggaran daerah, kelompok kepentingan kuat mempengaruhi jalannya rapat di DPRD karena minimnya informasi yang masuk ke DPRD berkaitan dengan topik rapat, sosialisasi rencana kebijakan yang belum merata dan adanya tarik ulur kepentingan antara pemerintah daerah, anggota DPRD dan pengusaha dalam kategori sedang yaitu 23,7 %. Menurut Ketua organisasi kemasyarakatan (ormas) Komite Nasional Pemuda Indonesia (KNPI), tidak menafikan peran pihak lain dalam mendukung tugas

dan fungsi suatu organisasi, hal ini merupakan wajar dan positif bagi perkembangan organisasi. Organisasi DPRD sebagai pilar demokrasi di daerah perlu memberikan ruang yang cukup bagi tumbuh dan berkembangnya keterlibatan masyarakat dalam diskursus formulasi kebijakan daerah, sehingga kebijakan yang dibuat dapat menyerap segala aspirasi dan menyentuh kepentingan yang lebih luas. Teori akuntabilitas dari Kushandajani dalam Yuwono (2001:77) menjelaskan :

"Para pembuat keputusan (*decision maker*) dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat akan mempertanggung jawabkan kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal maupun eksternal organisasi. Prinsip ini mengandung makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan atau semua kegiatan birokrasi pemerintah harus dapat dipertanggung jawabkan secara terbuka kepada masyarakat/ rakyat sebagai pemegang kedaulatan negara. Akuntabilitas merupakan kunci untuk memastikan bahwa kekuasaan itu dijalankan dengan baik sesuai dengan kepentingan masyarakat".

Akuntabilitas terkait dengan pertanggungjawaban terhadap kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah terhadap masyarakat luas. Hal ini telah menjadi tuntutan masyarakat dilakukannya transparansi kebijakan oleh pemerintah sehingga masyarakat dapat melakukan penilaian dan pengawasan serta terlibat dalam pengambilan keputusan. Dari hasil pembahasan, kebijakan bersifat situasional berusaha adaptif dan responsif namun dalam formulasi kebijakan yang berkaitan dengan pelayanan, menaikkan pendapatan dengan meningkatkan pajak dan retribusi, peran anggota lemah dan cenderung menunggu kelompok kepentingan di masyarakat dan *stakeholders* untuk memberikan masukan dan pertimbangan

berkaitan dengan kondisi yang dirasakan masyarakat, prediksi dan implikasi yang mungkin terjadi di masa mendatang dengan berbagai dampak yang mungkin ditimbulkannya.

Penjelasan tentang akuntabilitas lembaga DPRD kepada publik menurut pakar seperti pendapat Dwivedi dan Jabra yang dikutip oleh Amir Imbaruddin dalam Harian Kompas (7 Agustus 2002: 4) bahwa :

"Konsep akuntabilitas politik negara demokratis pada hakikatnya mengakui kekuasaan politik badan legislatif untuk mempengaruhi eksekutif dalam pengambilan keputusan publik. Dengan kata lain, kehadiran akuntabilitas politik yang diperankan legislatif dapat menjamin institusi dan pegawai pemerintah untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan publik yang ditetapkan badan legislatif".

Selain membawa dampak positif dalam mengontrol penyelenggaraan pemerintah daerah, menurut Fitriyah dalam Yuwono dan Warsito, ed. (2003:111-112) akuntabilitas publik DPRD di era otonomi daerah yaitu :

"Seharusnya dengan otonomi daerah dan desentralisasi kadar partisipasi politik rakyat semakin tinggi, baik dalam memilih pejabat publik, mengawasi perilakunya, maupun dalam menentukan arah kebijakan publik. Rakyat seharusnya punya akses untuk menentukan siapa yang sepatutnya memerintah mereka, apa yang dilakukannya, serta menilai keberhasilan dan kegagalannya.

Sedangkan Rahardjo yang dikutip oleh Fitriyah dalam Yuwono dan Warsito, ed (2003:126-127) menyatakan :

"...guna meningkatkan akuntabilitas para wakil rakyat di DPRD, yakni yang bertanggungjawab atas mandat yang ia peroleh dari konstituen, maka sistem pemilu distrik lebih bisa menjaminnya. Dengan sistem distrik maka wajah DPRD akan berubah, karena akan terpilih anggota DPRD yang berkualitas, yang lebih berorientasi pada masyarakat pemilih atau konstituen mereka ketimbang pada partainya. Sistem distrik juga lebih menjamin kestabilan dalam pemerintahan serta lebih sejalan dengan sistem presidensial".

Realita akuntabilitas publik rendah dari anggota parlemen (DPRD) sebagai hasil pemilihan umum 1999 yang demokratis karena digunakannya sistem proporsional tertutup dalam pemilu, sehingga peran dan keterlibatan pemilih berhenti pada penentuan partai pemenang. Pemilih tidak punya akses untuk menunjuk siapa-siapa saja wakil mereka di parlemen. Upaya mewujudkan DPRD yang akuntabel menurut Yuwanto dalam Yuwono dan Warsito, ed (2003:110) bahwa membangun lembaga legislatif lokal yang akuntabel, diperlukan kemampuan untuk berinteraksi dan berkomunikasi secara berkualitas melalui adu argumentasi yang berbobot. Untuk itu kapasitas legislatif harus melebihi atau sedikitnya seimbang dengan kemampuan yang dimiliki oleh birokrasi lokal.

Pertanggungjawaban DPRD kepada publik semakin mendekatkan rakyat dengan minoritas di pemerintahan serta sebagai upaya melibatkan peran aktif rakyat dalam penyelenggaraan pemerintah. Dengan memperhatikan berbagai penjelasan teori, pendapat pakar, pernyataan dari hasil penelitian dan peraturan perundangan sebagai dasar dalam melakukan rekrutmen semakin mengukuhkan teori akuntabilitas. Akuntabilitas DPRD kepada publik belum berjalan. DPRD belum berinisiatif dan reaktif terhadap isu-isu di masyarakat untuk segera mengundang pihak-pihak yang terkait dan mencari serta mengumpulkan segala informasi secara lengkap, akurat dan berimbang. Dari pembahasan dapat diambil intisari sebagai berikut:

Akuntabilitas DPRD kepada publik belum berjalan dengan baik. Kelemahan ini nampak karena rendahnya hubungan komunikasi dua arah antara anggota DPRD dengan publik, rendahnya kemampuan individual anggota serta kuatnya peran aktif *stakeholders* daerah dalam merespon isu-isu kebijakan dan masalah di masyarakat untuk dirumuskan dalam kebijakan daerah.

## B.5 Tabulasi Silang Variabel

### B.5.1 Pola Rekrutmen

Dengan menyilangkan frekuensi jawaban kuesioner pada variabel pola rekrutmen diperoleh hasil sebagai berikut :

**Tabel IV. 10**  
**Tabulasi Silang Variabel Pola Rekrutmen**

Efektivitas proses seleksi \* Efektivitas perencanaan Crosstabulation

		Efektivitas perencanaan				Total
		Tidak Pernah	Jarang	Sering	Selalu	
Efektivitas proses seleksi	Tidak Pernah	Count	1	2	1	4
		Total %	.7%	1.5%	.7%	3.0%
	Jarang	Count	1	15	11	14
		Total %	.7%	11.1%	8.1%	10.4%
	Sering	Count	1	14	21	11
		Total %	.7%	10.4%	15.6%	8.1%
	Selalu	Count		13	17	13
		Total %		9.6%	12.6%	9.6%
<b>Total</b>		Count	2	43	51	39
		Total %	1.5%	31.9%	37.8%	28.9%
						135
						100.0%

Dengan isi baris adalah efektivitas proses seleksi, sedangkan isi kolom adalah frekuensi efektivitas perencanaan pencalonan anggota DPRD. Dari kolom total terlihat bahwa kualitas proses seleksi yang efektif kuat mempengaruhi perencanaan yang efektif, terlihat pada jawaban sering sebanyak 47 atau 34, 8 %, sedangkan efektivitas proses seleksi lemah dipengaruhi oleh perencanaan yang efektif. Jika dilihat dari total pada baris, maka efektivitas perencanaan kuat mempengaruhi efektivitas proses seleksi dengan jawaban terbanyak 51 atau 37, 8 %, sedangkan perencanaan yang lemah dipengaruhi oleh proses seleksi dan ditunjukkan dari jumlah jawaban 2 atau 1, 5 %.

### B.5.2 Kekuasaan Politik

Dengan menyilangkan frekuensi jawaban kuesioner pada variabel kekuasaan politik diperoleh hasil sebagai berikut :

Tabel IV. 11

#### Tabulasi Silang Variabel Kekuasaan Politik

Tkt komunikasi dengan stakeholders \* Tkt kejelasan batasan wewenang DPRD Crosstabulation

			Tkt kejelasan batasan wewenang DPRD				Total
			Tidak Pernah	Jarang	Sering	Selalu	
Tkt komunikasi dengan stakeholders	Tidak Pernah	Count		1			1
		Total %		.7%			.7%
	Jarang	Count	2	14	9	19	44
		Total %	1.5%	10.4%	6.7%	14.1%	32.6%
	Sering	Count		18	16	13	47
		Total %		13.3%	11.9%	9.6%	34.8%
	Selalu	Count		15	16	12	43
		Total %		11.1%	11.9%	8.9%	31.9%
Total	Count	2	48	41	44	135	
	Total %	1.5%	35.6%	30.4%	32.6%	100.0%	

Dengan isi baris adalah tingkat komunikasi anggota DPRD dengan *stakeholders*, sedangkan isi kolom adalah frekuensi tingkat kejelasan batasan wewenang anggota DPRD. Dari kolom total terlihat bahwa tingkat komunikasi anggota dengan *stakeholders* kuat mempengaruhi tingkat kejelasan batasan wewenang DPRD terlihat pada jawaban sering sebanyak 47 atau 34, 8 %, sedangkan tingkat komunikasi dengan *stakeholders* lemah dipengaruhi oleh tingkat kejelasan batasan wewenang DPRD dengan jawaban 1 atau 0, 7 %. Jika dilihat dari total pada baris, maka tingkat kejelasan batasan wewenang DPRD lemah mempengaruhi tingkat komunikasi anggota dengan *stakeholders* dengan jawaban sebanyak 48 atau 35, 6 %.

### B.5.3 Akuntabilitas Kepada Publik

Dengan menyilangkan hasil kuesioner pada variabel akuntabilitas kepada publik diperoleh hasil sebagai berikut :

**Tabel IV. 12**

#### **Tabulasi Silang Variabel Akuntabilitas Kepada Publik**

**Efektivitas proses pembuatan kebijakan DPRD \* Sifat kebijakan DPRD Crosstabulation**

			Sifat kebijakan DPRD				Total
			Tidak Pernah	Jarang	Sering	Selalu	
Efektivitas proses pembuatan kebijakan DPRD	Tidak Pernah	Count	1			2	3
		Total %	.7%			1.5%	2.2%
	Jarang	Count	1	9	22	17	49
		Total %	.7%	6.7%	16.3%	12.6%	36.3%
	Sering	Count		12	21	12	45
		Total %		8.9%	15.6%	8.9%	33.3%
	Selalu	Count	1	11	8	18	38
		Total %	.7%	8.1%	5.9%	13.3%	28.1%
<b>Total</b>	Count	3	32	51	49	135	
	Total %	2.2%	23.7%	37.8%	36.3%	100.0%	

Dengan isi baris adalah efektivitas proses pembuatan kebijakan DPRD, sedangkan isi kolom adalah sifat kebijakan DPRD. Dari kolom total terlihat bahwa efektivitas proses pembuatan kebijakan DPRD lemah mempengaruhi sifat kebijakan DPRD terlihat pada jawaban jarang sebanyak 49 atau 36, 3 %. Jika dilihat dari total pada baris, maka sifat kebijakan DPRD kuat mempengaruhi efektivitas proses pembuatan kebijakan DPRD dengan jawaban sering sebanyak 51 atau 37, 8 %, dan sifat kebijakan DPRD lemah dipengaruhi efektivitas proses pembuatan kebijakan DPRD ditunjukkan dari jawaban sebanyak 3 atau 2, 2 %.

## **B.6 Analisa Wacana Peraturan Tata Tertib DPRD**

Peraturan tata tertib yang digunakan sebagai pedoman anggota dan organisasi DPRD untuk berperan dan berfungsi kurang mendapatkan perhatian dibandingkan semarak awal pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten/ Kota pasca penyelenggaraan otonomi daerah. Padahal, masa pemerintahan sebelumnya dengan model pemerintahan sentralistis, peraturan tata tertib DPRD menjadi alasan yang cukup populer untuk menyatakan kurang berfungsinya lembaga legislatif baik di pusat maupun di daerah. Masa itu, dominasi Pemerintah, Golkar dan ABRI di pemerintahan maupun dalam mengontrol aktivitas di lembaga perwakilan, menjadikan peraturan tata tertib merupakan variabel yang signifikan bagi peningkatan kualitas kehidupan demokrasi di legislatif : meningkatkan peran anggota dan lembaga legislatif harus mencermati materi tiap pasal dari peraturan tata tertib.

DPRD era otonomi daerah mempunyai kewenangan yang begitu luas. Kewenangan tersebut digunakan untuk melaksanakan fungsi dan wewenang organisasi. Salah satu fungsi tersebut adalah fungsi legislasi. Rancangan peraturan daerah yang diajukan harus mendapat persetujuan DPRD. Dalam tata urutan perundang-undangan, peraturan daerah menempati posisi dibawah Keputusan Presiden. Posisi ini memungkinkan daerah membuat kebijakan daerah sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya. Sebagai wakil rakyat daerah, DPRD mengemban amanat untuk memprioritaskan kebijakan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah.

### **B.6.1. Tema**

Tema merupakan makna global dari suatu wacana, gambaran umum mengenai pendapat atau gagasan yang disampaikan seseorang. Tema baru dapat dipahami ketika teks telah dibaca keseluruhan. Dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Boyolali, ada 4 (empat) buah tema yang nampak dari materi peraturan tersebut. Tema itu mencerminkan watak ideologi dan kebijakan DPRD Kabupaten Boyolali.

Pertama, DPRD adalah wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. Salah satu tema pokok dari peraturan tata tertib DPRD adalah menegaskan bahwa DPRD adalah tempat untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila di daerah. Untuk mendefinisikan perannya sebagai wahana melaksanakan demokrasi diantaranya dilakukan dengan menegaskan kedudukannya sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah. Institusi itu dimaknai sebagai tempat untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila, karena beranggotakan atau berisi orang-orang yang dipilih rakyat dalam pemilihan umum secara demokratis, transparan, jujur, adil, langsung, umum, bebas dan rahasia.

Mengenai kedudukan dan susunan DPRD yaitu :

DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. DPRD yang jumlah anggotanya ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku terdiri atas Anggota Partai Politik hasil pemilihan umum dan Anggota TNI/ Polri yang diangkat, yang dikelompokkan diri dalam fraksi-fraksi. DPRD terdiri atas fraksi-fraksi dan alat kelengkapan DPRD .

(Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Boyolali Pasal 2 ayat 1 dan Pasal 3 ayat 1 dan 2)

Disini terlihat bahwa lembaga perwakilan dimaknai sebagai representasi dari rakyat. Segala yang dilakukan oleh anggota institusi sebagai hasil dari pemilihan umum dijadikan alasan untuk mengatakan merupakan keinginan, rekomendasi dan aspirasi dari rakyat. Tematik ini merupakan tematik utama yang memunculkan berbagai varian. Semua masalah, segala hal dan tindakan pemerintah daerah selalu dihubungkan dengan persetujuan DPRD yang berarti persetujuan dari, oleh dan untuk rakyat. Pilihan DPRD adalah pilihan rakyat. Jika ada kebijakan pemerintah daerah yang tidak sesuai dengan DPRD, maka kebijakan tersebut tidak berpihak kepada rakyat. Jika ada keinginan pihak tertentu, bertentangan dengan keinginan DPRD diartikan bertentangan dengan keinginan rakyat. Ditekankan juga keanggotaan DPRD yang merupakan representasi dari berbagai kepentingan, aspirasi, lapisan, kelompok/ golongan dalam berbagai fraksi yang berasal dari partai politik.

Tematik ini sekaligus juga mengukuhkan peran DPRD untuk mewakili rakyat dalam segala kegiatan pemerintahan daerah serta digunakan sebagai tempat berlangsungnya dan sebagai cermin kehidupan demokrasi di daerah. Wahana demokrasi di DPRD menjadi pokok tujuan dalam otonomi daerah seperti memisahkan DPRD dengan pemerintah daerah agar lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada rakyat, memberikan hak-hak kepada DPRD yang semakin

luas agar menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan daerah dan melakukan fungsi pengawasan, memilih, mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah, meminta pertanggungjawaban kepala daerah, dan sebagainya.

Kedua, DPRD berkedudukan sejajar dan mitra pemerintah daerah. Tematik yang kuat dalam peraturan tata tertib adalah pendefinisian bahwa DPRD adalah berkedudukan sejajar dan merupakan mitra pemerintah daerah. Untuk mengukuhkan dirinya sebagai lembaga yang sejajar dan mitra pemerintah daerah, DPRD mempunyai tugas dan wewenang. Selain melaksanakan fungsi legislasi, kontrol dan anggaran ditambah lagi tugas dan wewenang untuk memilih, mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah. Dengan tambahan tugas dan wewenang memilih, mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian siapa yang menjadi mitra kerja di daerah, merupakan hal positif untuk meningkatkan peran dan fungsi DPRD, selain merupakan peluang, celah dan kesempatan untuk melakukan kerjasama dan kesepakatan-kesepakatan dengan siapa yang jadi nantinya, apalagi tugas dan wewenang lainnya merupakan kolaborasi dengan mitra yang dipilihnya. Hal ini akan dikembalikan kepada siapa yang menjadi anggota DPRD dan siapa yang menjadi kepala daerahnya. Segala kebijakan, tindakan dan kegiatan di daerah sangat sulit menentukan untuk kepentingan siapa hal tersebut dilakukan, karena akan tergantung kepentingan siapa yang ingin dicapai saat itu. Aspirasi masyarakat sekedar ditampung dan ditindak

lanjuti tanpa tahu sampai dimana kelanjutannya. Seperti nampak dalam Pasal 2 dan 4 berikut :

DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra pemerintah daerah serta bukan bagian dari pemerintah daerah. DPRD mempunyai tugas dan wewenang : Memilih Bupati/ Wakil Bupati ; Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Bupati/ Wakil Bupati; Bersama dengan Bupati membentuk Peraturan Daerah; Bersama dengan Bupati menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; Melaksanakan pengawasan terhadap : Pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lain; Pelaksanaan peraturan-peraturan dan Keputusan Bupati; Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; Pelaksanaan kebijakan Pemerintah Daerah yang disesuaikan dengan pola dasar pembangunan daerah; Pelaksanaan kerjasama antar daerah dan kerja sama internasional di Daerah; Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah terhadap rencana kerjasama antar daerah dan perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah; Menampung dan menindak lanjuti aspirasi daerah dan masyarakat.

(Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Boyolali Pasal 2 ayat 2, dan Pasal 4).

Citra kemitraan dan kesejajaran dengan pemerintah daerah ditekankan dengan menyuguhkan berbagai bentuk kerjasama kegiatan sebagai pelaksanaan fungsi legislasi, kontrol dan anggaran DPRD. Dengan tidak diaturnya secara lebih spesifik, jelas dan tegas standar minimal yang harus dipenuhi dalam pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD bersama mitra kerjanya, mempermudah dan membuka peluang DPRD untuk membangun kesepakatan-kesepakatan dengan pemerintah daerah mengenai bagi hasil keuntungan untuk pembangunan sarana dan prasarana hidup masyarakat dalam proyek-proyek di daerah. Melalui tema ini dicitrakan pendapat dan pertimbangan dari DPRD menjadi standar pemerintah daerah

sudah berada dalam jalur yang benar dalam bekerja. Pilihan dan kebijakan yang diambil untuk melakukan pembangunan daerah adalah pilhan yang sesuai dengan kehendak rakyat.

Ketiga, Persetujuan DPRD dicitrakan persetujuan rakyat. Dengan mengatasnamakan rakyat, kebijakan DPRD tidak harus mengikuti kebijakan pemerintah pusat. Ketentuan peraturan perundang-undangan menggariskan bahwa kedudukan Peraturan Daerah adalah di bawah undang-undang, kepala daerah dengan persetujuan DPRD menetapkan peraturan daerah, peraturan daerah adalah kebijakan untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga persetujuan DPRD sangat menentukan kebijakan yang akan dilakukan pemerintah daerah bukan dari kebijakan pemerintah pusat. Selain itu, demi kepentingan negara, bangsa, penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, DPRD mempunyai hak untuk meminta keterangan kepada pejabat negara, pejabat pemerintah atau masyarakat di wilayah kerjanya serta ancaman pidana kurungan 1 (satu) tahun bagi yang menolak permintaan karena dianggap merendahkan martabat dan kehormatan DPRD. Hal ini semakin mengukuhkan kekuasaan DPRD di daerah. Hal tersebut nampak dalam ketentuan sebagai berikut :

DPRD dalam melaksanakan tugasnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah atau masyarakat di daerah untuk memberikan keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintah dan pembangunan. Pejabat negara, pejabat pemerintah atau warga masyarakat yang menolak permintaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diancam dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun karena merendahkan martabat dan kehormatan DPRD.

(Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Boyolali Pasal 6)

Pemberian hak untuk memaksa pihak lain atas nama kepentingan negara, bangsa, pemerintah dan pembangunan kepada DPRD dapat mempengaruhi suasana kondusif penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Pada hakikatnya, DPRD adalah penghubung antara rakyat dengan minoritas pemegang kekuasaan pemerintah. Dalam posisi demikian, keterangan bukanlah diminta tetapi harus dicari, dihimpun, disalurkan dan diperjuangkan dalam formulasi kebijakan daerah. DPRD bukanlah aparat penyidik dan penyelidik suatu permasalahan di daerah. Hak untuk meminta keterangan dengan konsekuensi pidana kurungan bagi yang menolak permintaan mempengaruhi psikologis pihak yang diminta. Pernyataan bahwa pihak yang diminta keterangan telah menolak serta merendahkan martabat dan kehormatan DPRD sangat subyektif, sarat kepentingan politis dan tidak ada kriteria untuk memvonis menolak permintaan. Hak DPRD untuk meminta keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani kontradiktif dengan fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran untuk memperjuangkan aspirasi rakyat menjadi kebijakan daerah serta memperlebar jarak antara rakyat dengan wakilnya.

Keempat, keberadaan DPRD nampak dalam kegiatan rapat dan kunjungan kerja. Dengan mengadakan rapat dan melakukan kunjungan kerja sesuai dengan kesepakatan mayoritas anggota maka DPRD sudah mewujudkan kedaulatan rakyat dan kehidupan demokrasi di daerah. Penggunaan rapat dan kunjungan kerja untuk mengoptimalkan fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran yang berpihak kepada kepentingan

umum kurang mendapatkan penekanan. Kegiatan rapat lebih nampak dan mengemuka di publik. Perdebatan, adu argumentasi, usulan, saran, permintaan keterangan, pernyataan pendapat dari anggota sekedar dilaksanakan dianggap sudah mencerminkan aspirasi dari rakyat. Rapat dilaksanakan untuk mencari titik temu kesepakatan dari berbagai pendapat di tiap fraksi dan seluruh anggota DPRD. Siapa memperjuangkan apa, kapan, dimana, bagaimana, mengapa dan berapa finansial yang telah dikeluarkan dengan hasil untuk kepentingan rakyat, belum nampak dari dalam rapat. Rapat-rapat DPRD antara lain sebagai berikut :

Jenis Rapat DPRD terdiri atas : Rapat Paripurna, Rapat Paripurna Istimewa, Rapat Paripurna Khusus, Rapat Fraksi, Rapat Antar Pimpinan Fraksi, Rapat Pimpinan DPRD, Rapat Koordinasi, Rapat Panitia Musyawarah, Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi, Rapat Panitia Anggaran, Rapat Panitia Rumah Tangga, Rapat Panitia Khusus, Rapat Kerja, Rapat Dengar Pendapat.

(Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Boyolali Pasal 67)

Kecuali ada permasalahan yang membutuhkan penanganan khusus, awal pelaksanaan rapat dimulai di fraksi, kemudian dibawa dalam rapat komisi, dan ke rapat paripurna untuk ditetapkan menjadi kebijakan DPRD. Rapat sudah dilaksanakan sesuai dengan prosedur dan ketentuan dalam peraturan tata tertib maka kebijakan yang ditetapkan merupakan keputusan seluruh rakyat. Pertanyaannya adalah, apakah tiap anggota dalam berargumentasi selalu menyampaikan aspirasi yang berasal dari rakyat ? apakah poin-poin materi yang dibahas sudah tepat waktu, tepat sasaran dan tepat guna bagi daerah serta banyak membawa manfaat daripada dampak kerugian yang ditimbulkannya ? Rapat DPRD merupakan bagian dari sistem

yang dijalankan oleh organisasi. Pengaturan berbagai rapat DPRD kurang menekankan pentingnya berbagai *input* kedalam proses organisasi. *Input* diperoleh dari kunjungan kerja, surat masuk, demonstrasi dan unjuk rasa ke DPRD. Rapat DPRD diharapkan menjadi tindak lanjut dari *input*, namun kepentingan individu dan fraksi, wawasan tiap anggota terhadap permasalahan, situasi dan kondisi rapat dan tekanan publik terhadap keputusan yang akan diambil dalam rapat sangat menentukan apakah berbagai *input* ditindaklanjuti dan memperoleh penyelesaian atau tidak.

### **B.6.2. Skematik**

Semua peraturan tata tertib DPRD mempunyai skema yang beraturan dan tertib sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 1 tahun 2000 tentang Pedoman Peraturan Tata Tertib DPRD. Pembagian dari tiap Bab dan Bagian hampir sama. Sebagai sebuah produk hukum, skema peraturan tata tertib mengikuti ketentuan baku mulai dari judul, konsideran Menimbang, Mengingat dan Menetapkan sampai dengan ayat-ayat dari tiap pasal.

Konsideran Menimbang berisi tentang pentingnya peran dan fungsi seluruh suprastruktur pemerintahan sehingga tidak menjadi hiasan dari demokrasi semata. DPRD sebagai suprastruktur politik di daerah perlu mengoptimalkan tugas dan wewenang, hak dan kewajibannya sehingga kendala peraturan tata tertib di masa lalu yang sering membatasi harus segera diubah menjadi lebih reformatif dan aspiratif. Mengganti Keputusan DPRD tentang Peraturan Tata Tertib DPRD yang lalu dan perlu menetapkan

dengan yang baru yang penetapannya dengan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Boyolali.

Konsideran Mengingat berisi tentang produk perundangan yang melandasi penetapan peraturan tata tertib. Produk perundangan tersebut meliputi 5 (lima) produk undang-undang, 1 (satu) Keputusan Menteri Dalam Negeri dan 1 (satu) Instruksi Menteri Dalam Negeri.

Konsideran Menetapkan mengenai keputusan yang diambil sebagai kesepakatan kolektif institusional DPRD yang berisi 16 bab dan 140 pasal. Spesifikasi dari tiap bab dikelompokkan kedalam beberapa bagian, kemudian paragraf, pasal, ayat/ huruf untuk lebih khusus lagi mengatur materi yang dijelaskan.

**Bentuk Baku.** Skema peraturan tata tertib merupakan pola yang baku, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2001 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Pola yang baku tersebut berakibat dua hal. Pertama, antara pedoman dari pemerintah dengan peraturan tata tertib yang ditetapkan DPRD hampir mirip satu sama lainnya. Konsep teks pedoman peraturan tata tertib disusun oleh sekretariat DPRD berdasarkan pedoman dari pemerintah kemudian diserahkan kepada masing-masing fraksi untuk dibahas dan dibawa ke rapat paripurna untuk ditetapkan menjadi peraturan tata tertib DPRD. Meskipun telah disusun pedoman untuk membuat konsep teks, bentuk peraturan tata tertib selalu sama. Mengapa ? hal ini karena yang paling penting dari teks peraturan tata tertib bukan siapa pembuat

pedomannya, karena peraturan tata tertib itu sendiri telah membentuk sebuah sistem, pembuat pedoman konsep peraturan membantu mengarahkan materinya saja. Pembuat konsep pedoman peraturan tata tertib DPRD tidak bisa mengembangkan gagasan atau pikirannya dalam peraturan tata tertib tersebut. Pembuat konsep peraturan tata tertib DPRD tidak bisa mempengaruhi isi peraturan tata tertib, karena peraturan tata tertib DPRD merupakan kesepakatan kolektif anggota DPRD.

Kedua, teks peraturan tata tertib itu sendiri karena ditetapkan sebagai hasil kesepakatan kolektif anggota DPRD dari berbagai fraksi dengan berdasarkan pedoman dari pemerintah, maka ia seakan berada dalam dunia sendiri yang asing. Teks peraturan tata tertib tidak dibuat untuk menanggapi persoalan yang berkembang di daerah pada saat itu, atau untuk menjawab berbagai pertanyaan masyarakat pada masa itu. Teks tidak ditentukan oleh sesuatu di luar dirinya, ia seakan otonom. Misalnya uraian tentang standar pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD, tidak dibuat bagaimana teknis operasional, mekanisme dan prosedur secara terperinci dan jelas. Petunjuk operasional sebagian tugas dan wewenang DPRD justru dijelaskan terperinci dalam peraturan perundangan lainnya. Peraturan tata tertib menampilkan tata cara yang lebih mudah, pokok-pokok tertentu saja dari penggunaan hak DPRD tanpa melalui evaluasi tugas dari tiap periode masa bhakti DPRD agar diperoleh tata cara yang lebih efektif, efisien dan optimal dalam melaksanakan tugas, hak dan wewenang DPRD.

### **B.6.3. Semantik**

Dalam semantik untuk melihat bagaimana makna yang ditunjukkan suatu teks. Makna dalam level semantik dapat diamati dari hubungan antar kalimat, proposisi yang membentuk makna tertentu dalam bangunan teks secara keseluruhan. Peraturan tata tertib DPRD yang digunakan DPRD memakai strategi wacana dalam level semantik untuk menekankan sisi tertentu kepada khalayak. Ada beberapa strategi wacana dalam level semantik ini, seperti : memberikan detail, ilustrasi, menyembunyikan informasi tertentu yang dapat mempengaruhi pemahaman khalayak atas teks. Berikut ini diuraikan bagaimana makna yang ingin ditampilkan dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Boyolali.

**Latar.** Latar merupakan elemen wacana yang dapat mempengaruhi semantik (arti kata) yang ingin ditampilkan. Seorang komunikator ketika menyampaikan pendapat biasana mengemukakan latar belakang atas pendapatnya. Latar yang dipilih menentukan ke arah mana pandangan khalayak hendak dibawa. Latar umumnya ditampilkan diawal sebelum pendapat komunikator yang sebenarnya muncul dengan maksud mempengaruhi dan memberi kesan bahwa pendapat komunikator sangat beralasan. Karena itu, latar membantu menyelidiki bagaimana seseorang memberi pemaknaan atas suatu peristiwa.

Dalam peraturan tata tertib DPRD, pentingnya optimalisasi peran dan fungsi DPRD dalam kehidupan demokrasi muncul diantaranya lewat pemberian latar. Latar yang dipakai terutama adalah latar historis.

Pengalaman politik di masa lalu, kurang berfungsinya peran DPRD karena ketentuan dalam peraturan tata tertib yang mengekang pelaksanaan peran dan fungsi DPRD menjadi latar untuk DPRD merumuskan kebijakan yang diambil. Berikut latar peraturan tata tertib DPRD :

Bahwa era reformasi pada dasarnya bertujuan mengembalikan peran dan fungsi seluruh elemen negara agar tidak lagi menjadi hiasan demokrasi semata sehingga DPRD yang merupakan salah satu elemen demokrasi dan merupakan Lembaga Legislatif Daerah sesuai dengan tugas dan wewenang, hak dan kewajiban yang ada perlu mengoptimalisasi peran dan fungsinya.

(Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Boyolali Konsideran Menimbang huruf a).

Dengan mengambil latar era reformasi, DPRD ingin menegaskan bahwa era sebelumnya yang menghalangi optimalisasi peran dan fungsi DPRD terjadi karena DPRD hanya dijadikan sebagai hiasan demokrasi dan alat legitimasi pemerintah untuk mengukuhkan kekuasaannya. Lewat teks ini ditekankan juga bahwa DPRD adalah salah satu elemen negara yang bertekad untuk melaksanakan tujuan era reformasi dengan mengoptimalkan peran dan fungsinya. Implisif dikomunikasikan, karena di DPRD adalah ahana melaksanakan demokrasi di daerah, maka era orde baru yang menjadikan DPRD sebagai hiasan demokrasi semata dan menghalangi peran dan fungsi DPRD tidak akan terulang lagi.

**Detail.** Elemen wacana detail berhubungan dengan kontrol informasi yang ditampilkan seseorang (komunikator). Informasi yang menguntungkan komunikator, ditampilkan secara berlebih, detail yang lengkap dengan argumentasi yang masuk akal secara pengalaman empiris. Sebaliknya

informasi yang merugikan komunikator akan ditampilkan sesedikit mungkin bahkan kalau perlu dihilangkan. Detail yang lengkap dan panjang lebar merupakan penonjolan yang dilakukan secara sengaja untuk menciptakan citra tertentu kepada khalayak. Detail yang lengkap itu akan dihilangkan kalau berhubungan dengan sesuatu yang menyangkut kelemahan atau kegagalan dirinya. Berikut ini pemakaian detail dalam peraturan tata tertib :

Bahwa penilaian negatif yang diberikan masyarakat terhadap lembaga DPRD selama ini disadari selain kondisi juga disebabkan adanya Peraturan Tata Tertib yang justru sering membatasi, untuk itu DPRD harus segera mereformasi diri dengan melakukan reaktualisasi, reposisi, refungsionalisasi serta merekonstruksi Peraturan Tata Tertib yang reformatif dan aspiratif.

(Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Boyolali Konsideran Menimbang huruf b).

Dengan memberi detail pembatasan yang dilakukan peraturan tata tertib di masa lalu semacam itu, DPRD ingin menegaskan bahwa ketentuan dalam peraturan tata tertib sekarang dapat mengembalikan penilaian negatif dari masyarakat terhadap lembaga DPRD. Penilaian yang positif dari masyarakat merupakan langkah awal untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat, memperhatikan permasalahan dan memberdayakan masyarakat agar kehidupan demokrasi yang mengedepankan tujuan kepentingan rakyat dalam kebijakan daerah dapat terwujud.

**Ilustrasi.** Elemen wacana ilustrasi hampir mirip dengan elemen detail. Kalau elemen detail melihat bagaimana komunikator menampilkan informasi secara berlebihan informasi yang menguntungkan dirinya dan mengecilkan informasi yang merugikan dirinya, maka ilustrasi melihat kontrol informasi

dilakukan komunikator lewat contoh/ ilustrasi tertentu. Dengan kata lain, informasi yang positif mengenai komunikator akan disampaikan bukan hanya lewat detail, tetapi juga memberi ilustrasi panjang lebar dengan dengan berbagai perbandingan untuk mensugestikan kepada khalayak bahwa klaim komunikator benar. Kelemahan dan kekurangberfungsian DPRD ditampilkan bukan hanya mengutip berbagai situasi internal yang menyebabkannya, tetapi juga memberi ilustrasi situasi eksternal DPRD. Ilustrasi yang diambil tentu saja keinginan masyarakat sebagai pihak yang diwakili dan merasa memiliki DPRD, bukan partai maupun pemerintah daerah. Dengan mengutip contoh itu DPRD ingin memberi tekanan atas ketidakberfungsian selama ini. Ketentuan berikut menunjukkan bagaimana ilustrasi dipakai untuk menggambarkan ketidakberfungsian DPRD.

...era reformasi pada dasarnya bertujuan mengembalikan peran dan fungsi seluruh elemen negara agar tidak lagi menjadi hiasan demokrasi semata sehingga DPRD yang merupakan salah satu elemen demokrasi .... penilaian negatif yang diberikan masyarakat terhadap lembaga DPRD selama ini disadari selain kondisi juga disebabkan adanya Peraturan Tata Tertib yang justru sering membatasi, untuk itu DPRD harus segera mereformasi diri dengan melakukan reaktualisasi, reposisi, refungsionalisasi serta merekonstruksi Peraturan Tata Tertib yang reformatif dan aspiratif.

(Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Boyolali Konsideran  
Menimbang huruf a dan b)

#### **B.6.4. Sintaksis**

Sintaksis melihat makna peraturan tata tertib dari kalimat. Unit pengamatan leksikon adalah kalimat dari teks peraturan tata tertib yang digunakan DPRD. Ada berbagai strategi wacana yang dipakai komunikator

dalam level sintaksis seperti : menggunakan bentuk kalimat tertentu, susunan kalimat, koherensi, proposisi tertentu dan sebagainya. Semua strategi wacana itu dimaksudkan agar DPRD mempunyai citra yang baik di depan khalayak. Berbagai strategi wacana dalam level sintaksis akan diuraikan dibawah ini.

**Koherensi.** Koherensi adalah pertalian atau jalinan antar kata, proposisi atau kalimat. Dua buah kalimat atau proposisi yang menggambarkan fakta yang berbeda dapat dihubungkan dengan menggunakan koherensi. Sehingga, fakta yang tidak berhubungan sekalipun dapat menjadi berhubungan ketika komunikator menghubungkannya. Koherensi merupakan elemen wacana untuk melihat bagaimana komunikator secara strategis menggunakan wacana untuk menjelaskan suatu fakta atau peristiwa. Apakah peristiwa itu dipandang saling terpisah, berhubungan atau malah sebab akibat. Pilihan-pilihan mana yang diambil ditentukan oleh sejauhmana kepentingan komunikator terhadap peristiwa tersebut. Koherensi sebab akibat dapat diamati dari pemakaian kata hubung yang dipakai untuk menggambarkan dan menjelaskan hubungan, atau memisahkan suatu proposisi dihubungkan dengan bagaimana komunikator memaknai suatu peristiwa yang ingin ditampilkan didepan publik. Teks berikut menunjukkan pemakaian koherensi sebab akibat :

DPRD dalam melaksanakan tugasnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah atau masyarakat di daerah untuk memberikan keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintah dan pembangunan. Pejabat negara, pejabat pemerintah atau warga masyarakat yang menolak permintaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diancam dengan pidana

kurungan paling lama 1 (satu) tahun karena merendahkan martabat dan kehormatan DPRD.

(Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Boyolali Pasal 6 ayat 1 dan 2)

Dalam dua teks diatas, dua buah fakta dihubungkan secara sebab akibat menggunakan kata hubung "demi" dan "karena". Citra yang ingin dikomunikasikan kepada khalayak kemudian adalah bagaimana suatu peristiwa/ fakta menyebabkan peristiwa lain. Dalam kutipan pertama, pelaksanaan tugas DPRD dianggap sebagai sesuatu yang seharusnya dilakukan karena DPRD membutuhkan keterangan kepada pejabat negara, pejabat pemerintah atau masyarakat di daerah "demi" kepentingan negara, bangsa, pemerintah dan pembangunan. Teks ini menekankan kepada publik bahwa kalau ingin DPRD dapat melaksanakan tugas untuk kepentingan negara, bangsa, pemerintah dan pembangunan dengan baik maka pejabat negara, pejabat pemerintah atau masyarakat di daerah harus menuruti permintaan DPRD. Sementara dalam kutipan kedua, ancaman pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dipandang sebagai akibat dari penolakan permintaan DPRD. Permintaan keterangan DPRD harus diterima dan dibantu karena lewat permintaan keterangan, DPRD dapat melaksanakan tugasnya untuk kepentingan negara, bangsa, pemerintah dan pembangunan. Dua buah teks tersebut secara strategis dihubungkan dengan kata hubung "demi" dan "karena" untuk menunjukkan hubungan sebab akibat.

### **B.6.5. Leksikon**

Dimensi leksikon melihat makna Peraturan Tata Tertib DPRD dari kata. Unit pengamatan dari leksikon adalah kata-kata yang dipakai DPRD yang dapat dilihat dari teks. Kata-kata yang dipakai DPRD menunjukkan sikap dan ideologi tertentu. Peristiwa dilabeli dan dimaknai dengan kata-kata tertentu sesuai dengan kepentingan DPRD. Di bawah ini diuraikan aspek-aspek Peraturan Tata Tertib DPRD apabila dilihat dari kata-kata yang dipakai.

**Kata Kunci.** Elemen kata kunci adalah kata-kata yang sering dipakai dan digunakan oleh komunikator dalam mengungkapkan gagasannya. Komunikator menggunakan bahasa sebagai alat untuk menyampaikan pendapatnya. Tujuan, orientasi dan sisi gagasannya terwujud dalam kata-kata yang diucapkannya. Ada dua kata kunci yang ditemukan dalam Peraturan Tata Tertib DPRD yaitu :

Demokrasi. Kata kunci demokrasi dipakai dalam peraturan tata tertib DPRD untuk dua hal. Pertama, menekankan kedudukan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah dan wahana melaksanakan demokrasi pancasila. Kedua, mengingatkan syarat untuk meningkatkan peran serta rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan, kesejahteraan dan memperjuangkan aspirasinya adalah apabila kewajiban DPRD untuk membina demokrasi di daerah dapat terwujud. "DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila" (Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Boyolali Pasal 2 ayat 1). "Membina demokrasi dalam penyelenggaraan

Pemerintahan Daerah. Meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah berdasarkan demokrasi ekonomi” (Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Boyolali Pasal 20 huruf c dan d) “...bahwa saya akan menegakkan kehidupan demokrasi...(Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Boyolali Pasal 25 ayat 1).

1/5 (seperlima) dari jumlah anggota DPRD lebih dari satu fraksi. Kata kunci ini prasyarat utama pada ketentuan penggunaan seluruh hak-hak DPRD. Ada 10 hak DPRD yaitu hak meminta pertanggungjawaban Bupati; meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah; mengadakan penyelidikan; mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah; mengajukan pernyataan pendapat; mengajukan Rancangan Peraturan Daerah; menentukan Anggaran Belanja DPRD; menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD; mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota DPRD dan hak protokol dan hak keuangan/ administrasi. Hak DPRD menggunakan prasyarat yang sama yaitu sekurang-kurangnya 1/5 (seperlima) dari jumlah anggota DPRD lebih dari satu fraksi mengajukan usul kepada Pimpinan DPRD untuk menggunakan salah satu hak DPRD. Jumlah 1/5 (seperlima) dari 45 orang anggota DPRD adalah 9 orang. Koalisi antar fraksi mutlak diperlukan untuk menggunakan hak DPRD baik fraksi beranggota lebih maupun yang kurang dari 9 orang agar dapat menggunakan hak DPRD. Demikian sebaliknya, apabila tidak ada fraksi yang berkoalisi dengan fraksi lain maka hak tidak dapat digunakan.

Fraksi. Fraksi merupakan kata kunci tata tertib DPRD dalam pengambilan keputusan DPRD. Walaupun fraksi bukan alat kelengkapan DPRD namun dalam pembahasan masalah yang masuk ke DPRD, pendapat dari fraksi tidak bisa diabaikan. Fraksi dikonotasikan sebagai penghubung rakyat dengan pemerintah, karena membawakan kepentingan masyarakat yang lebih heterogen.

Komisi DPRD. Pelaksanaan dari tiap bidang tugas komisi DPRD sangat erat kaitannya dengan keberhasilan pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD. Pembahasan di komisi merupakan adu argumentasi antar anggota mengenai topik masalah yang sedang dibahas sebelum ditetapkan dalam rapat paripurna.

Rapat. DPRD adalah identik dengan rapat. Walaupun kegiatan selain rapat adalah kunjungan kerja maupun studi banding, namun rapat adalah kegiatan yang lebih mendominasi di DPRD. Rapat merupakan nadi kehidupan organisasi DPRD. Di dalam rapat DPRD berbagai kegiatan pemerintahan disusun, dievaluasi, ditetapkan dan dilaksanakan.

Panitia DPRD. Panitia DPRD ada 4 yaitu Panitia Rumah Tangga, Panitia Khusus, Panitia Musyawarah dan Panitia Anggaran. Keberadaan Panitia DPRD nampak dalam merencanakan kegiatan yang akan dilakukan DPRD (Panitia Rumah Tangga, Panitia Musyawarah dan Panitia Anggaran) dan menangani permasalahan tertentu yang membutuhkan penanganan dan perhatian ekstra dari anggota DPRD (Panitia Khusus).

### **B.6.6. Retoris**

Dimensi retorik berhubungan dengan pertanyaan bagaimana cara komunikator menyampaikan pendapat. Dimensi ini terutama dipakai oleh komunikator untuk memberi tekanan tertentu terhadap isi teks. Tekanan itu dipakai agar makna yang dikehendaki oleh komunikator sampai kepada khalayak. Ada berbagai cara yang dapat dilakukan komunikator agar makna yang dikehendakinya sampai ke khalayak. Peraturan Tata Tertib DPRD juga memakai dimensi retorik, seperti yang akan diuraikan dibawah.

**Interaksi.** Elemen interaksi berhubungan dengan pengertian bagaimana komunikator memposisikan dirinya didepan khalayak lewat teks yang dia buat. Dalam retorika, elemen ini berkaitan dengan mitos atau citra diri apa yang ingin ditonjolkan komunikator kepada khalayak. Salah satu tujuan dan fungsi dasar dari retorika selain membujuk khalayak, adalah menciptakan citra diri yang baik. Retorika juga bertujuan untuk menciptakan kesan buruk mengenai pihak lain dan menciptakan kesan diri yang positif mengenai diri sendiri. Kekuasaan juga ditegakkan lewat upacara-upacara dan produksi aneka simbol yang melegitimasi kedudukan komunikator secara simbolis. Melalui bahasa yang dipakai, komunikator melegitimasi dirinya, menonjolkan kelebihan-kelebihannya, dan mitologi mengenai dirinya.

DPRD memposisikan dirinya sebagai lembaga tempat wahana demokrasi Pancasila, membina dan menegakkan kehidupan demokrasi di daerah, menggunakan demokrasi ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, melaksanakan rapat-rapat DPRD untuk memperhatikan

dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat. Citra lembaga demokratis yang baik dibangun untuk menunjukkan kedekatan dengan rakyat. Penggunaan demokratis dalam proses organisasi ditunjukkan dengan syarat penggunaan hak-hak DPRD, pembahasan yang melalui beberapa lapis rapat DPRD, tata cara pembicaraan, tata cara pengambilan keputusan dan penetapan peraturan daerah. Penjelasan apa tujuan berbagai kegiatan yang dilakukan di DPRD kepada publik, keuntungan dan manfaat yang diperoleh tidak menjadi perhatian utama. Laporan yang mungkin dapat dilakukan adalah penjelasan kapan waktu dilaksanakannya, mengenai apa dan berapa banyak jenis produk DPRD yang ditetapkan. Keterlibatan publik dalam kegiatan di DPRD sebagai bagian dari kehidupan demokrasi tidak ditonjolkan.

#### **B.6.7. Anggota dan Organisasi DPRD**

Analisa wacana mengenai anggota dan organisasi DPRD akan menyoroiti beberapa aspek yang diatur dalam ketentuan pasal-pasal peraturan tata tertib tentang organisasi dan anggota DPRD. Pembahasan awal dimulai dari organisasi DPRD sebagai wadah dan tempat anggota dalam menjalankan tugasnya.

DPRD mulai menjalankan aktivitasnya pada saat pengucapan sumpah/ janji anggota DPRD. Pengorganisasian DPRD diatur dalam peraturan tata tertib mengenai kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak dan kewajiban DPRD. Ada beberapa poin ketentuan yang diatur yaitu sebagai berikut :

1. Wahana untuk melaksanakan demokrasi Pancasila serta sebagai mitra dan bukan bagian dari Pemerintah Daerah (pasal 2);
2. Asal, jumlah dan pengelompokan keanggotaan DPRD (pasal 3);
3. Tugas dan wewenang DPRD (pasal 4);
4. Hak dan kewajiban DPRD (pasal 5);

Secara garis besar, ada 4 poin tentang pengorganisasian DPRD. Poin-poin tersebut menjelaskan tujuan yang ingin dicapai organisasi DPRD dengan melakukan aktivitas pengelompokan dan pengaturan keanggotaan organisasi, menetapkan tugas dan wewenang yang didelegasikan kepada setiap individu dengan disertai hak dan kewajiban untuk mencapai tujuan tersebut. Pengelompokan anggota DPRD terbagi dalam fraksi dan komisi. Tugas dan wewenang, hak dan kewajiban ditetapkan sesuai peraturan tata tertib DPRD.

Tugas dan wewenang DPRD Kabupaten Boyolali masa bhakti 1999-2004 adalah sebagai berikut :

- a. Memilih Bupati/ Wakil Bupati;
- b. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Bupati/ Wakil Bupati;
- c. Bersama dengan Bupati membentuk Peraturan Daerah;
- d. Bersama dengan Bupati menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- e. Melaksanakan pengawasan terhadap :
  - 1) Pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lain;

- 2) Pelaksanaan peraturan-peraturan dan Keputusan Bupati;
  - 3) Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
  - 4) Pelaksanaan kebijakan Pemerintah Daerah yang disesuaikan dengan pola dasar pembangunan daerah;
  - 5) Pelaksanaan kerjasama antar daerah dan kerja sama internasional di Daerah;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah terhadap rencana kerjasama antar daerah dan perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah;
- g. Menampung dan menindak lanjuti aspirasi daerah dan masyarakat.

Perjalananan pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD sampai dengan Bulan Januari 2004 yang mendapatkan perhatian luas dari publik adalah sebagai berikut ;

1. Wewenang memilih dan mengusulkan pengangkatan Bupati dan Wakil Bupati Boyolali masa bhakti 2000 s/d 2005 telah dilaksanakan pada tanggal 28 Februari 2000. Calon Kepala daerah dalam satu paket dengan Wakil Kepala Daerah diajukan sebanyak 3 pasang calon yang berasal dari Fraksi PDI P dengan jumlah suara 19, Fraksi persatuan Umat sebanyak 5 suara dan Fraksi TNI/ Polri juga 5 suara, Fraksi Partai Golkar sebanyak 7 suara serta Fraksi PAN sebanyak 4 suara. Calon yang terpilih adalah Letkol (CKM) dr Djaka Sriyanta yang dicalonkan Fraksi Persatuan Umat (FPU) dan Fraksi TNI/ Polri. Djaka mendapat 15 suara, sedang calon yang mendapat rekomendasi dari DPP PDI Perjuangan, Imam

Djoewarto, justru hanya memperoleh 5 suara. Sementara posisi kedua diduduki calon dari Fraksi Partai Golkar dan Fraksi PAN, Sri Moelyanto, yang mendapat 12 suara. Menurut DPC PDI Perjuangan, kegagalan calon yang direkomendasikan disebabkan karena SK DPP PDI Perjuangan terlambat terbit sehari, yakni sesudah bakal nama calon diserahkan kepada pimpinan DPRD. Buntutnya, dugaan terjadi politik uang atau jual beli suara dengan uang antara anggota fraksi PDI Perjuangan dengan calon Kepala Daerah pun menguat. Tetapi hal ini sulit dalam pembuktiannya. Indikasi ke arah sana memang ada karena satu hari menjelang pemilihan, sejumlah anggota DPRD, terutama dari Fraksi PDI Perjuangan, dikarantina di rumah sejumlah calon agar murni membawakan suara dari fraksi namun kenyataannya lain. Hal ini membawa kekecewaan dari kader dan pengurus Partai PDI Perjuangan.

Peraturan tata tertib DPRD tidak mengatur pemberian suara dalam pengambilan keputusan sesuai jumlah suara fraksi di DPRD, sehingga dalam pemilihan kepala daerah maupun dalam menetapkan kebijakan DPRD dalam rapat, tidak ada jaminan bahwa anggota fraksi akan menyuarakan sesuai dengan kebijakan fraksi maupun partainya. Anggota Fraksi DPRD memiliki kebebasan untuk memberikan suara kepada siapa saja sesuai dengan pilihannya. Pilihan yang diambil dapat membawakan suara partainya, kelompok penekan, individu maupun sesuai keinginan masyarakat. Peraturan tata tertib mengatur dalam pengambilan keputusan diusahakan sejauh mungkin dengan cara musyawarah untuk

mufakat, dan berusaha mendapatkan kata mufakat dengan pihak yang belum memberikan kata mufakat, apabila tidak tercapai kata mufakat, maka keputusan ditetapkan berdasarkan suara terbanyak secara lisan atau tertulis berdasarkan pemungutan suara dengan jumlah suara yang diperoleh lebih dari  $\frac{1}{2}$  (satu perdua) jumlah anggota DPRD yang hadir.

2. Peraturan daerah yang terbentuk bersama Bupati sebanyak 77 perda, dari jumlah tersebut semuanya berasal dari pengusulan Bupati dan 1 ranperda yang masih dalam tahap pembahasan berasal dari DPRD yaitu Ranperda tentang Kedudukan Keuangan DPRD menjelang berakhirnya masa bhakti DPRD, diusulkan untuk masuk Tahun Anggaran 2004. Inisiatif pembuatan ranperda keuangan DPRD muncul berkaitan dengan dualisme penafsiran untuk mengatur keuangan DPRD antara menggunakan atau tidak dari pedoman Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Agung karena bertentangan dengan substansi materi Undang-undang Otonomi Daerah yaitu mengenai hak DPRD untuk menentukan Anggaran Belanja DPRD, yang kemudian diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Boyolali bahwa DPRD menentukan sendiri Anggaran Belanja DPRD dan dimasukkan dalam APBD yang penyusunannya dilakukan oleh Panitia Rumah Tangga DPRD. Pengajuan ranperda keuangan DPRD dimaksudkan untuk menentukan standar biaya kegiatan DPRD, kesejahteraan anggota DPRD dan mekanisme pertanggung jawaban penggunaan anggaran daerah.

3. Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) bersama Bupati dilakukan setelah Bupati menyampaikan ranperda tentang APBD menjelang berlakunya Tahun Anggaran baru. Tahun anggaran dimulai Bulan Januari dan diakhiri Bulan Desember. Sesuai ketentuan dalam peraturan tata tertib DPRD bahwa ranperda tentang APBD ditetapkan selambat-lambatnya 1 bulan setelah ditetapkan APBN. Untuk Tahun Anggaran 2002 sesuai dengan Perda Nomor 1 Tahun 2002 tanggal 2 Januari 2002, DPRD mendapatkan sorotan dari lembaga swadaya masyarakat (LSM) forum pemantau legislatif eksekutif (Forpelek), karena bertentangan dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 110 tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD. Berdasarkan peraturan pemerintah, gaji atau uang representasi ketua Dewan 60% gaji pokok bupati. Sedangkan uang representasi anggota Dewan 80% gaji pokok ketua Dewan. Selain Forpelek, LSM Koordinator Masyarakat dan Rakyat Antikorupsi Kolusi (Marak) mengajak masyarakat untuk membangkang kepada DPRD dengan cara tidak membayar pajak atau retribusi karena kebutuhan pribadi seperti rekening telepon, bantuan air, dan listrik yang dimasukkan APBD dinilai menyakiti hari rakyat. Dewan dinilai hanya mementingkan diri sendiri. Kemudian LSM Forpelek melalui surat Nomor 05/VIII/01/LD/ NU/2002, mengirim surat ke Mahkamah Agung untuk meminta fatwa tentang keabsahan APBD. Sebelum ditetapkan, APBD Tahun Anggaran 2003 juga mendapatkan kecaman dari 4 LSM yaitu Masyarakat dan Rakyat Antikorupsi Kolusi (Marak), Green Merapi

Fondation (GMF), Forum Pemantau Lembaga Eksekutif-Legislatif (Forpelek) dan Forum Rakyat Boyolali (Forabi) dan meminta agar pejabat eksekutif dalam hal ini Bupati berani menolak usulan kenaikan penghasilan anggota DPRD yang tidak sesuai dengan aturan seperti tertera dalam PP 110 tahun 2000, hal ini berkaitan dengan usulan kenaikan penghasilan yang diajukan oleh Panitia Rumah Rangka (PRT) Dewan dalam draf RAPBD 2003 penghasilan rata-rata anggota Dewan akan meningkat 100% dari rata-rata gaji saat ini. Padahal, kenaikan PAD Boyolali hanya sekitar 10% maka kenaikan pendapatan DPRD seharusnya tidak lebih dari 10%. Akhirnya APBD 2003 ditetapkan dengan kenaikan pendapatan DPRD sebesar 10 % sesuai dengan kenaikan Pendapatan Asli Daerah tahun 2003.

Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, DPRD mempunyai beberapa Hak. Hak DPRD Kabupaten Boyolali masa bhakti 1999-2004 adalah sebagai berikut :

- a. meminta pertanggungjawaban Bupati ;
- b. meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah ;
- c. mengadakan penyelidikan ;
- d. mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah ;
- e. mengajukan pernyataan pendapat ;
- f. mengajukan Rancangan Peraturan Daerah ;
- g. menentukan Anggaran Belanja DPRD ;
- h. menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD ;

- i. mengajukan pertanyaan bagi masing-masing Anggota DPRD ;
- j. hak protokol dan hak keuangan/ administrasi.

Sesuai peraturan tata tertib DPRD ada beberapa hak dapat digunakan oleh anggota DPRD secara perorangan, melalui panitia DPRD dan apabila ada permintaan oleh sekurang-kurangnya 1/5 (seperlima) dari jumlah anggota DPRD lebih dari satu fraksi. Hak dengan permintaan 1/5 jumlah anggota lebih dari satu fraksi ada 5 hak yaitu hak meminta pertanggungjawaban Bupati, hak meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah, hak mengadakan penyelidikan, hak mengajukan pernyataan pendapat, dan hak mengajukan rancangan peraturan daerah, sedangkan melalui Panitia DPRD ada 3 hak yaitu hak menentukan anggaran belanja DPRD, hak menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD dan hak protokol dan hak keuangan/ administrasi, sedangkan hak yang dapat digunakan secara perorangan ada 2 yaitu hak mengajukan usul perubahan rancangan peraturan daerah dan hak mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota DPRD. Sampai dengan Bulan Januari 2004 penggunaan Hak DPRD adalah sebagai berikut :

1. Penyelesaian kasus penyalahgunaan dana pendamping Proyek Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Daerah (P2MPD) oleh pejabat di Bappeda. Dalam menangani kasus ini DPRD menggunakan hak mengadakan penyelidikan, hak meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah khususnya Kepala Bappeda, Pimpinan dan Bendahara Proyek P2MPD dan hak mengajukan pertanyaan bagi masing-

masing anggota DPRD. Dalam menyelesaikan kasus P2MPD, DPRD kemudian membentuk Panitia Khusus (pansus) DPRD karena memerlukan penelitian secara khusus agar anggota DPRD lebih memahami permasalahan dan mencari penyelesaiannya.

2. Pengajuan biaya kebutuhan DPRD dalam RAPBD baru maupun dalam Perubahan APBD menjelang akhir tahun anggaran. Hak yang digunakan adalah hak menentukan Anggaran Belanja DPRD dan hak protokol dan hak keuangan/ administrasi. Dalam penggunaan hak ini sering mendapatkan kecaman dari masyarakat karena pada awal pengajuan tahun anggaran 2001, DPRD menggunakan ketentuan Peraturan Pemerintah tentang kedudukan keuangan DPRD, namun seiring dengan reaksi DPRD Kabupaten/ Kota lain khususnya tentang penghasilan anggota, menginjak tahun anggaran 2002 penggunaan pedoman dalam peraturan pemerintah tersebut diabaikan. DPRD menyusun anggarannya khususnya tentang fasilitas anggota dengan perkiraan besarnya anggaran mengikuti penghasilan yang diterima anggota DPRD Kabupaten/ Kota di sekitar wilayah eks Karesidenan Surakarta. Ditindaklanjuti dengan menggunakan hak mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang kedudukan keuangan DPRD agar di kemudian hari dalam pengajuan anggaran mempunyai landasan yuridis formal.
3. Pembahasan ranperda yang diajukan oleh Bupati. Hak DPRD yang digunakan adalah hak meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah, mengadakan penyelidikan, mengadakan perubahan atas Rancangan

Peraturan Daerah dan mengajukan pertanyaan bagi masing-masing Anggota DPRD.

4. Mengajukan rancangan peraturan daerah tentang susunan kedudukan keuangan daerah oleh DPRD. Hak yang digunakan adalah hak mengajukan rancangan peraturan daerah, hak menentukan anggaran belanja DPRD dan hak mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota DPRD.
5. Penilaian laporan pertanggungjawaban (LPJ) Bupati dan perhitungan APBD. Hak yang digunakan adalah menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD khusus tentang tata cara pertanggungjawaban Bupati dan tata tertib penghitungan APBD, kemudian hak mengajukan pertanyaan bagi masing-masing Anggota DPRD.

Anggota DPRD aktif menggunakan hak baik secara perseorangan melalui panitia DPRD maupun yang melibatkan fraksi lain dalam penggunaannya. Hak yang selalu digunakan adalah hak mengajukan pertanyaan bagi masing-masing Anggota DPRD dan hak mengadakan perubahan atas rancangan peraturan daerah. Sedangkan hak-hak lainnya digunakan waktu tertentu dan mengikuti topik masalah yang masuk ke DPRD.

Hak DPRD digunakan anggota DPRD untuk melaksanakan tugas dan wewenang DPRD. Dalam pemilihan umum tahun 1999 diselenggarakan pada tanggal 7 Juni 1999 yang lalu telah menghasilkan Anggota DPRD Kabupaten Boyolali yang berasal dari unsur partai politik sebanyak 40 dan anggota TNI/

Polri yang diangkat sebanyak 5 orang. Pengisian keanggotaan DPRD tersebut melalui 2 sumber yaitu melalui partai politik dan dari TNI/ Polri. Dalam prosesnya, rekrutmen anggota DPRD melalui partai politik berasal dari pengurus dan kader yang telah lama mengabdikan dan berjuang di partai politik serta tokoh masyarakat yang diminta untuk dicalonkan dan atau mencalonkan diri lewat partai politik sedangkan rekrutmen dari anggota TNI/ Polri karena mendapatkan perintah pimpinannya.

Anggota DPRD menjalankan tugas dan kewajiban menurut pedoman dalam peraturan tata tertib. Dalam peraturan tata tertib DPRD, tugas dan kewajiban anggota DPRD Kabupaten Boyolali diatur dalam pasal 22 sampai dengan pasal 29. Pasal-pasal tersebut mengatur beberapa ketentuan secara garis besarnya adalah sebagai berikut ;

1. Persyaratan untuk dapat menjadi anggota DPRD dan lokasi tempat tinggal (pasal 22);
2. Pengaturan anggota DPRD berhenti antar waktu (pasal 23);
3. Sumpah/ janji anggota DPRD (pasal 24 dan 25);
4. Masa keanggotaan DPRD (pasal 26);
5. Kedudukan di hadapan hukum dari pernyataan dan atau pendapat dalam Rapat DPRD (pasal 27);
6. Larangan merangkap jabatan dengan jabatan apapun di Lingkungan Pemerintahan dan Peradilan pada semua tingkatan dan melakukan pekerjaan atau usaha dengan biaya yang berasal dari APBN dan atau APBD (pasal 28);

7. Prosedur penyidikan anggota DPRD apabila disangka melakukan perbuatan pidana serta tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan (pasal 29).

Ada 7 poin ketentuan tentang anggota DPRD, mulai dari persyaratan untuk menjadi anggota sampai dengan kedudukan anggota dihadapan hukum. Anggota DPRD Kabupaten Boyolali sampai dengan Bulan Januari 2004, ketentuan yang menjadi perhatian publik adalah persyaratan untuk menjadi anggota DPRD yaitu tingkat pendidikan anggota mas bhakti 1999-2004. Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Boyolali menggunakan ketentuan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999 pasal 3 mengenai syarat pendidikan untuk menjadi anggota DPRD yaitu berijazah minimal sekolah lanjutan tingkat pertama (SLTP), tetapi ada anggota DPRD dengan ijazah pendidikan sekolah dasar (SD) sebanyak 3 orang dengan perincian dari Fraksi PDI Perjuangan sebanyak 2 orang dan dari Fraksi Partai Golkar sebanyak 1 orang. Lolosnya calon dengan standar pendidikan dibawah ketentuan karena; pertama, minimnya kuantitas calon yang memenuhi standar dari partai bersangkutan dalam pemilihan umum 1999 sehingga partai meloloskan calon tersebut. Kedua, penelitian berkas persyaratan calon dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang beranggotakan 1 orang perwakilan tiap partai politik dan 5 orang dari pemerintah. Jumlah perwakilan dari partai politik yang mendominasi KPU, sehingga ketentuan yang merugikan calon partai tertentu diambil jalan tengah dengan menggunakan kesepakatan wakil dari partai lain untuk mempermudah lolosnya calon

dengan ijazah pendidikan SD. Ketiga, pendeknya waktu untuk menyusun daftar calon karena peraturan perundangan yang ditetapkan dalam situasi *forcemajor* diawal era reformasi dengan agenda untuk segera menyelenggarakan pemilihan umum.

#### **8.6.8. Proses Organisasi DPRD**

Proses di organisasi DPRD dilakukan dengan membagi dalam beberapa tahun sidang, melaksanakan berbagai jenis rapat untuk menghasilkan kebijakan sebagaimana pendapat Hasibuan (1999:130) proses organisasi meliputi pembatasan dan penjumlahan tugas-tugas, pengelompokan dan pengklasifikasian tugas-tugas, pendelegasian wewenang di antara karyawan.

Di dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Boyolali, ada beberapa ketentuan yang mengatur tentang proses organisasi yaitu :

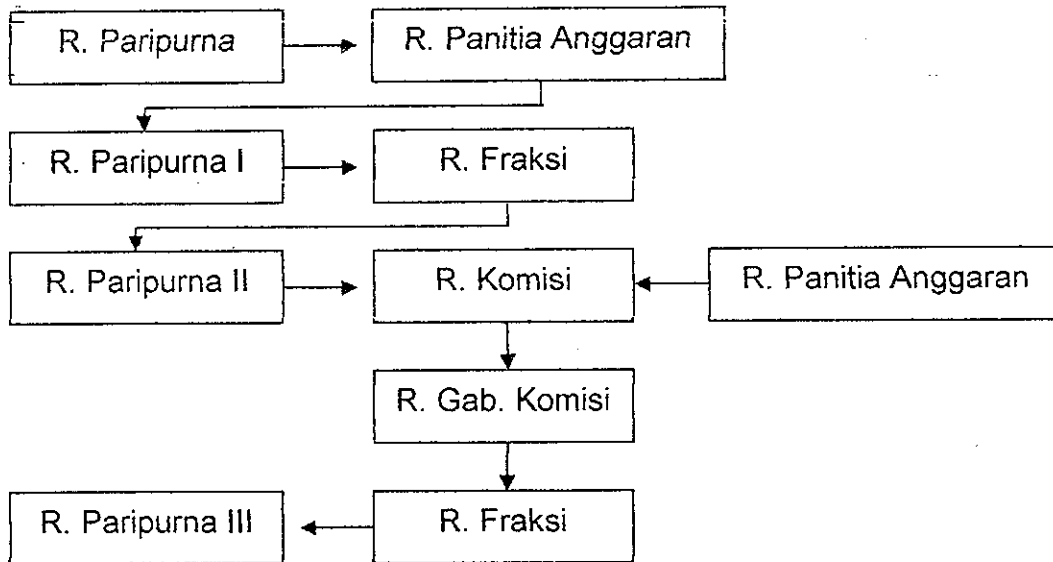
1. Pembagian tahun persidangan selama 24 bulan dalam empat masa, tiap masa terdiri atas rapat dan kunjungan kerja termasuk studi banding, yang diatur oleh Panitia Musyawarah (pasal 66) ;
2. Terdapat berbagai jenis rapat sesuai yang bersifat tertutup dan terbuka (pasal 67 dan 83) ;
3. Pembagian waktu rapat (pasal 88) ;
4. Tata cara rapat paripurna dan pembicaraan rapat (pasal 89 dan 92) ;
5. Pembuatan risalah, catatan dan laporan rapat (pasal 101 dan 102) ;
6. Perubahan acara rapat, undangan dan peninjau rapat (pasal 103) ;

7. Tata cara pengambilan keputusan dan jenis produk serta proses penetapan keputusan (pasal 106 dan 107) ;
8. Penyusunan dalam beberapa tahap dan penetapan rancangan peraturan daerah (pasal 109 dan 110) ;
9. Penetapan rancangan APBD (pasal 118 s/d 122).

Dalam proses organisasi agar berjalan efektif dan efisien membutuhkan komunikasi timbal balik antar anggota DPRD di fraksi, komisi, panitia dan pimpinan DPRD dalam mengambil keputusan DPRD. Komunikasi dilakukan oleh anggota DPRD untuk membahas masalah yang masuk ke DPRD serta menjalankan fungsi legislatif melalui rapat-rapat DPRD. Anggota DPRD mengadakan berbagai rapat sebagai upaya musyawarah untuk memperoleh mufakat.

Melalui berbagai jenis rapat, anggota DPRD saling mengemukakan pendapat dan sudut pandangannya terhadap topik masalah, sehingga keputusan yang dihasilkan sebagai kesepakatan kolektif yang terbaik. Pengambilan keputusan melalui beberapa tahap pembahasan baik di fraksi, komisi maupun panitia DPRD. Jadwal waktu pembahasan ditetapkan oleh Panitia Musyawarah DPRD. Ada beberapa tahapan rapat dalam pengambilan keputusan di DPRD yaitu sebagai berikut :

**Skema IV. 1**  
**Tahap Pembahasan Ranperda RAPBD**



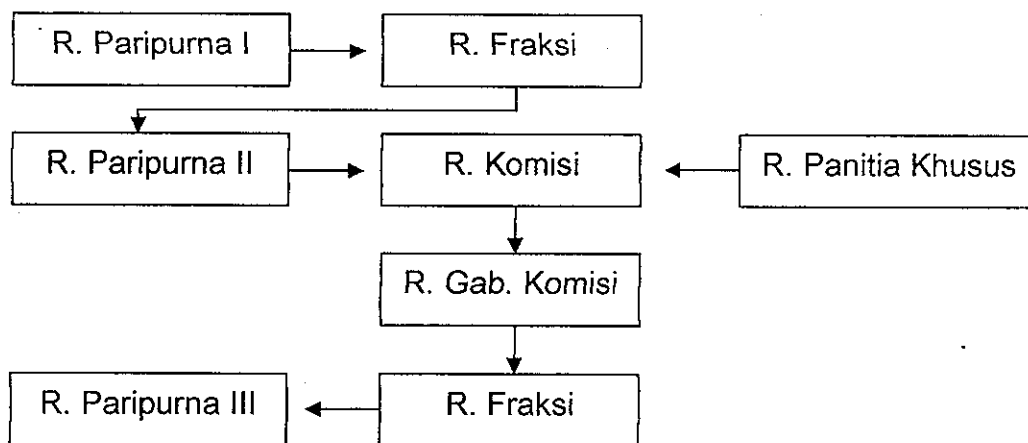
Pembahasan Ranperda RAPBD dilaksanakan pada awal tahun anggaran berjalan, dimulai dengan pemaparan RAPBD oleh tim penyusun RAPBD dari pemerintah daerah dalam rapat paripurna DPRD. Hasil pemaparan dibawa ke panitia anggaran DPRD untuk pembahasan awal RAPBD. Setelah penyampaian RAPBD oleh Bupati dalam Rapat Paripurna I DPRD, draft dibawa dalam rapat fraksi untuk mendapatkan pandangan umum tiap fraksi yang akan disampaikan nanti dalam rapat paripurna II. Hasil dari rapat paripurna II dibawa ke rapat komisi dan ke rapat panitia anggaran yang akan dibahas lagi bersama tim penyusun RAPBD dari pemerintah daerah. Panitia anggaran melaporkan pendapat terhadap RAPBD kepada tiap-tiap komisi untuk dibawa dalam rapat babung komisi yang akan dibahas lagi bersama tim penyusun RAPBD yang beranggotakan dari eksekutif. Hasil pembahasan di rapat gabungan komisi diserahkan ke tiap fraksi untuk

diminta pendapat akhir fraksi atas RAPBD. Akhir dari pembahasan dibawa ke rapat paripurna III untuk mendengarkan pendapat akhir Fraksi-fraksi DPRD dan diambil keputusan untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah tentang APBD. Jadwal waktu pembahasan RAPBD sampai ditetapkan menjadi Perda dimulai pertengahan bulan Pebruari dan diakhiri pertengahan bulan Maret.

Proses organisasi selanjutnya yang dilakukan DPRD adalah pembahasan Ranperda usul dari Bupati. Tahap pembahasan hampir sama dengan tahap pembahasan Ranperda RAPBD, hanya saja tidak ada rapat paripurna dan rapat panitia anggaran sebelum rapat paripurna I. Panitia yang berperan bukan panitia anggaran tetapi Panitia Khusus DPRD. Tahap pembahasan ranperda (non APBD) usul dari Bupati sebagai berikut :

#### Skema IV. 2

##### Tahap Pembahasan Ranperda (Non APBD) Usul dari Eksekutif

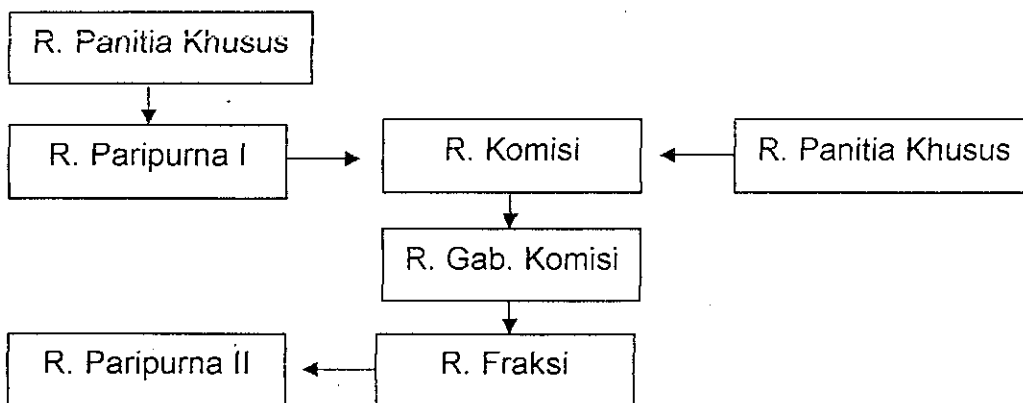


Sedangkan untuk ranperda yang berasal dari hak mengajukan Ranperda DPRD perbedaan dengan yang berasal dari usul Bupati adalah rapat paripurna dilakukan 2 kali dan sebelumnya dilakukan rapat panitia

husus untuk membahas ranperda bersama eksekutif yang terkait. Tahap pembahasan ranperda yang berasal dari DPRD yaitu sebagai berikut :

#### Skema IV. 3

#### Tahap Pembahasan Ranperda Usul dari DPRD



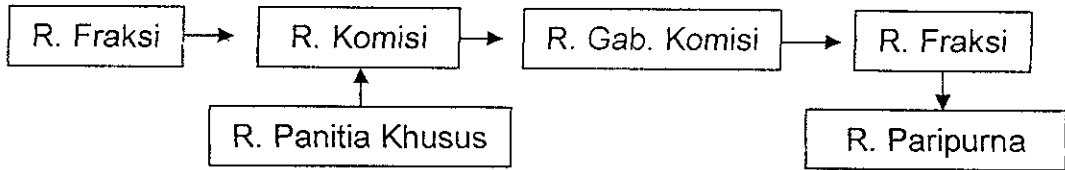
Pembahasan awal dilakukan Panitia Khusus DPRD bersama eksekutif yang terkait untuk dibawa ke rapat paripurna I. Dari rapat paripurna dibawa ke rapat komisi dan rapat panitia khusus. Di rapat panitia khusus dibahas bersama eksekutif kemudian panitia khusus melaporkan pendapatnya ke tiap komisi untuk dibawa ke rapat gabungan komisi. Hasil pembahasan rapat gabungan komisi dibawa ke tiap fraksi untuk diminta pandangan akhir. Akhir pembahasan yaitu pembacaan pandangan akhir tiap fraksi di rapat paripurna II dan ditetapkan menjadi perda.

Kemudian untuk pembahasan ranperda tentang rencana strategis daerah, draf dibahas di rapat fraksi. Hasilnya dibawa ke rapat komisi dan rapat panitia khusus. Dari panitia khusus memberikan pendapat kepada komisi untuk dibawa dalam rapat gabungan komisi. Hasil dari rapat gabungan komisi di serahkan kepada tiap fraksi untuk diminta pandangan akhir. Dari tiap fraksi membacakan pandangan akhir terhadap ranperda renstrada di

rapat paripurna, kemudian diambil keputusan untuk ditetapkan menjadi perda. Tahap pembahasan ranperda tentang renstrada dapat dilihat pada gambar berikut :

Skema IV. 4

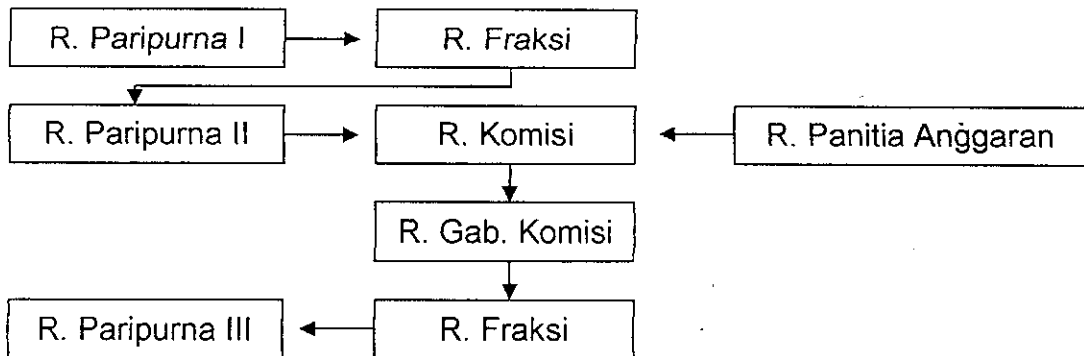
**Tahap Pembahasan Ranperda Renstrada**



Pembahasan ranperda selanjutnya adalah ranperda tentang perubahan dan penghitungan APBD. Tahap pembahasan hampir sama dengan tahap pembahasan ranperda RAPBD hanya saja sebelum rapat paripurna I tidak ada rapat panitia anggaran. Rapat panitia anggaran diadakan setelah pembacaan draf di rapat paripurna II, untuk dilaporkan pendapatnya ke tiap komisi. Tahap pembahasan ranperda perubahan dan penghitungan APBD dapat dilihat pada gambar berikut :

Skema IV. 5

**Tahap Pembahasan Ranperda Perubahan dan Penghitungan APBD**

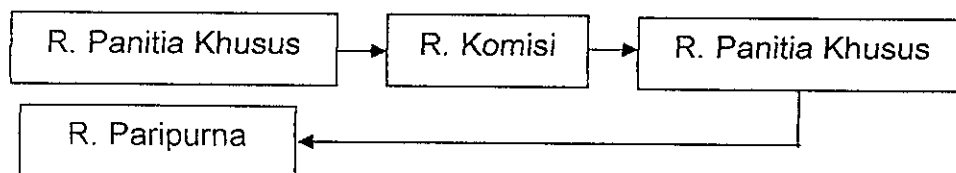


Kemudian untuk dalam melakukan fungsi pengawasan, DPRD membentuk panitia khusus. Hasil temuan panitia khusus terhadap

penyelenggaraan pemerintah daerah dibawa ke rapat komisi. Hasil pembahasan di komisi diserahkan kembali ke panitia khusus untuk dibawa ke rapat paripurna dan diambil keputusan. Tahapan pembahasan penanganan kasus oleh panitia khusus adalah sebagai berikut :

**Skema IV. 6**

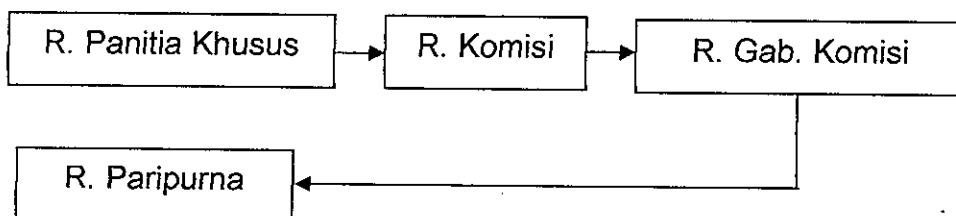
**Tahap Pembahasan Penanganan Kasus oleh Panitia Khusus DPRD**



Tahap pembahasan laporan pertanggungjawaban bupati dimulai dengan penetapan peraturan tata tertib khusus tata cara pertanggungjawaban Bupati oleh panitia khusus. Tahap pembahasannya adalah sebagai berikut :

**Skema IV. 7**

**Tahap Pembahasan Pansus DPRD Penetapan Pertatibsus LPJ Bupati**

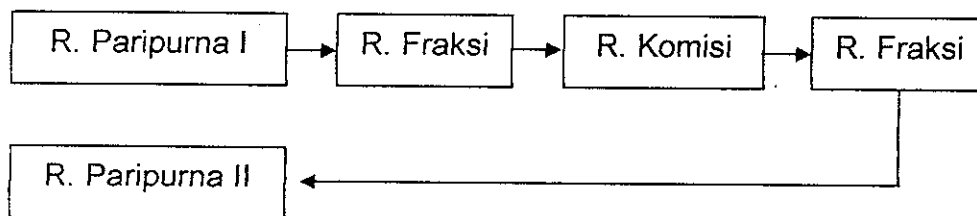


Setelah peraturan tata tertib khusus tentang tata cara pertanggungjawaban Bupati ditetapkan, selanjutnya mengadakan rapat paripurna I dengan mengundang Bupati untuk membacakan laporan pertanggungjawaban selama satu tahun anggaran. Tahap pembahasan pertanggungjawaban Bupati tahun 200 sama dengan tahap pembahasan

ranperda (non APBD) usul dari eksekutif, perbedaannya hanya pada materi yang dibahas di tiap tahapnya. Sedangkan untuk tahun 2001, 2002 dan 2003, tahap pembahasan ada perbedaan. Tahap pembahasan pertanggungjawaban Buapti tahun 2001, 2002 dan 2003 lebih singkat. Tahap pembahasan dimaksud dapat dilihat pada gambar berikut :

#### Skema IV. 8

#### Tahap Pembahasan Pertanggungjawaban Bupati Tahun 2001, 2002 dan 2003



Setelah pembacaan laporan oleh Bupati di rapat paripurna, dilanjutkan dengan pembahasan di tiap fraksi. Hasil pembahasan di bawa ke rapat komisi untuk dianalisa antara materi laporan pertanggungjawaban dengan tolok ukur renstra sesuai bidang tugas tiap komisi. Dari pembahasan di tiap komisi dibahas kembali di tiap fraksi untuk memperoleh pandangan akhir fraksi. Pandangan akhir fraksi dibacakan di rapat paripurna II kemudian diambil keputusan apakah laporan pertanggungjawaban diterima atau ditolak. Apabila diterima maka pembahasan selesai, sedangkan apabila ditolak maka Bupati harus segera melengkapi kekurangan yang menjadikan penolakan selama 30 hari.

Tahap pembahasan dalam proses organisasi DPRD tidak terdapat dalam peraturan tata tertib, namun sesuai kesepakatan anggota panitia musyawarah yang mengatur jadwal waktu pembahasan. Panitia musyawarah

akan merubah jadwal sekiranya waktu pembahasan kurang mencukupi maupun ada permasalahan lain yang masuk untuk segera memperoleh persetujuan DPRD. Setiap perubahan jadwal harus melalui keputusan panitia musyawarah.

Dengan mengamati pelaksanaan tahap pembahasan di DPRD Kabupaten Boyolali dapat diketahui antara lain :

1. Kualitas keputusan di fraksi dan komisi saat pembahasan, tergantung dari kemampuan anggota dalam menangkap isu-isu yang berkembang dan fenomena masyarakat, pengetahuan untuk melakukan prediksi ke depan dan pengalaman yang dimiliki agar kebijakan yang ditetapkan dalam rapat paripurna dapat dirasakan manfaatnya dan tidak menimbulkan masalah baru di masyarakat.
2. Tahap pembahasan meminimalkan peran dari kelompok kepentingan untuk memberikan masukan dan saran berkaitan dengan materi yang dibahas. Pendapat dan masukan dapat diberikan oleh ahli/ pakar yang terkait sesuai permintaan DPRD. DPRD Boyolali belum pernah mengundang ahli/ pakar keilmuan dan akademisi untuk dimintai masukannya. Masukan diperoleh dari kunjungan kerja, studi banding maupun informasi dari media massa cetak maupun elektronik.
3. Materi yang dibawa dalam tahap pembahasan merupakan materi jadi tanpa melalui lebih menonjolkan proses akhir menuju pengambilan keputusan, sedangkan tahap formulasi keputusan tidak diatur.

4. Pembahasan selalu melibatkan seluruh anggota serta pengaturan jadwal waktu oleh panitia musyawarah mengikuti masalah yang mencuat maupun yang masuk ke DPRD, hal ini mengakibatkan pembahasan menjadi padat pada waktu-waktu tertentu, dipaksakan dan harus segera selesai untuk berganti membahas materi yang lain. Pada waktu tertentu seluruh anggota DPRD sibuk, tenaga dan pikiran dicurahkan semaksimal mungkin sedangkan pada saat yang lain sebaliknya lebih longgar dan santai.

#### **B.6.9. Daya Dukung Lingkungan Organisasi DPRD**

Organisasi DPRD harus menyesuaikan diri dengan lingkungannya agar dapat meningkatkan keefektifan pelaksanaan tugas dan wewenangnya serta dapat dirasakan manfaatnya oleh lingkungan yaitu masyarakat di daerah. Dalam pelaksanaan fungsi legislasi membutuhkan umpan timbal balik untuk mengidentifikasi dan mengikuti kondisi di daerah, fungsi pengawasan dengan merasakan perubahan penyelenggaraan pemerintahan dan fungsi anggaran dengan membuat penyesuaian yang proporsional untuk pengeluaran dan meningkatkan pemasukan pendapatan daerah.

Organisasi DPRD merupakan bagian dari lingkungan di daerah yang secara langsung relevan bagi DPRD dalam melaksanakan fungsinya. Bagian dari lingkungan DPRD yang lebih dikenal dengan *stakeholders* meliputi pemilih/ masyarakat di daerah, pengurus partai politik di daerah, lembaga swadaya masyarakat (LSM) di daerah, pemerintah daerah, serikat buruh, asosiasi perdagangan dan kelompok-kelompok yang berpengaruh di

masyarakat dalam merespon pelaksanaan fungsi DPRD untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Di dalam peraturan tata tertib DPRD, pengaturan partisipasi lingkungan untuk mendukung tugas DPRD dalam menjalankan fungsinya yaitu sebagai berikut :

1. Pelaksanaan tugas dan kewenangan DPRD dibantu oleh Sekretariat DPRD (pasal 123);
2. Administrasi surat masuk dan surat keluar diatur oleh Sekretaris DPRD (pasal 125);
3. Dalam melaksanakan tugas, wewenang, hak dan kewajiban DPRD, Pimpinan dan atau anggota DPRD dapat melakukan kunjungan kerja keluar daerah (pasal 126);

Sekretariat DPRD melayani administrasi pelaksanaan fungsi DPRD seperti pelayanan rapat risalah, pencarian peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tugas, tata usaha surat menyurat, keuangan dan pemenuhan kebutuhan rumah tangga organisasi DPRD.

Tiap bagian dari lingkungan DPRD berusaha menyampaikan aspirasinya ke DPRD. Aspirasi *stakeholders* sampai ke DPRD melalui 3 jalur, pertama, diajukan oleh perangkat daerah sesuai dengan bidang tugasnya sebagai rencana kerja dinas/dinasnya didalam RAPBD. Aspirasi masyarakat masuk melalui musyawarah pembangunan tingkat desa, kemudian kecamatan dan disesuaikan dengan prioritas rencana pembangunan daerah ke depan. Kedua, anggota DPRD melakukan kunjungan kerja ke daerah lain untuk

kepentingan daerah di masa depan maupun kelapangan bertemu langsung dengan warga masyarakat. Ketiga, masyarakat mengadakan sendiri permasalahan yang dihadapi ke DPRD melalui unjuk rasa, demonstrasi meminta peran DPRD sebagai penghubung kepentingan rakyat kepada pihak-pihak yang terkait. Sampai dengan Bulan Januari 2004, beberapa respon lingkungan terhadap DPRD Boyolali adalah sebagai berikut :

1. Demonstrasi oleh LSM Forum Pemantau Eksekutif Legislatif (Forpeleg), Forum Rakyat Boyolali (Forabi), Komite Pemantau Pelaksanaan Kebijakan (Komppip), Serikat Mahasiswa dan Rakyat Boyolali (SMRAB), Masyarakat Anti Korupsi, Kolusi (Marak) menentang rencana anggota DPRD untuk menaikkan penghasilannya tiap anggaran baru dalam RAPBD maupun Perubahan APBD dan pengajuan dana purna bhakti.
2. Pengaduan rakyat Desa Mudal Kecamatan Boyolali kepada DPRD Boyolali mengenai sengketa tanah antara KUD Boyolali dengan Pemerintah Desa Mudal.
3. Kunjungan kerja Komisi D DPRD Kabupaten Boyolali ke DPRD Kabupaten Gianyar mengenai kerjasama rekanan, pelaksanaan mekanisme pelaksanaan proyek fisik lelang dan kinerja pengawasan yang dilakukan oleh Komisi D.
4. Keinginan warga Waduk Kedungombo agar DPR RI membentuk panitia khusus kasus Waduk Kedungombo difasilitasi anggota FPKB-KAMI DPRD Kabupaten Boyolali dengan mengadakan dialog antara warga kedungombo, wartawan, LSM dan mahasiswa.

Respon lingkungan terhadap organisasi DPRD menunjukkan peran aktif masyarakat dalam proses formulasi kebijakan daerah. Peraturan tata tertib DPRD belum mengatur tentang mekanisme penyampaian aspirasi melalui unjuk rasa, demonstrasi, teknis kunjungan kerja sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Ada beberapa hal di dalam peraturan tata tertib tentang lingkungan organisasi DPRD yaitu :

1. Di dalam ketentuan peraturan tata tertib DPRD, lingkungan di luar organisasi DPRD yang membantu pelaksanaan tugas hanya Sekretariat DPRD.
2. Sekretariat DPRD dengan karyawan berasal dari PNS berperan untuk melayani administrasi pelaksanaan hak, tugas dan kewajiban DPRD.
3. DPRD mendapatkan masukan aspirasi dari rakyat, kebijakan dan pembangunan daerah lain melalui jalur kunjungan kerja dan studi banding.

### **C. Uji Hipotesis**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa tentang pola rekrutmen, kekuasaan politik dan pelaksanaan peraturan tata tertib DPRD yang mempengaruhi akuntabilitas publik di DPRD Kabupaten Boyolali. Untuk mengetahui pengaruh variabel pola rekrutmen, kekuasaan politik terhadap akuntabilitas publik seperti dinyatakan dalam hipotesis serta untuk mengetahui makna dari peraturan tata tertib DPRD terhadap akuntabilitas publik dapat diterangkan dan dinyatakan sebagai berikut ;

### C.1. Analisis Chi Kuadrat

Chi Kuadrat penulis gunakan untuk menguji hipotesis deskriptif, apakah sebuah variabel mempunyai hubungan yang signifikan dengan variabel lainnya.

#### C.1.1. Pola Rekrutmen dengan Akuntabilitas Kepada Publik

Dari tiap sub variabel pola rekrutmen dan sub variabel akuntabilitas publik dilakukan analisis untuk mengetahui hubungan dari variabel pola rekrutmen dan variabel akuntabilitas publik. Dengan menggunakan analisis chi-kuadrat diperoleh hasil pada tabel berikut :

**Tabel IV. 13**  
**Hubungan Pola Rekrutmen dengan Akuntabilitas Kepada Publik**

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	15.625	4	.004
Likelihood Ratio	17.279	4	.002
Linear-by-Linear Association	7.826	1	.005
N of Valid Cases	10		

Sebagai langkah awal untuk mengetahui hubungan tiap variabel tersebut dengan menentukan hipotesis :

Ho = tidak ada hubungan antara pola rekrutmen dengan akuntabilitas kepada publik.

Ha = ada hubungan antara pola rekrutmen dengan akuntabilitas kepada publik.

Berdasarkan perhitungan, dilakukan pengambilan keputusan dengan tahapan pengambilan keputusan sebagai berikut:

a. Membandingkan antara *Chi-Square (pearson)* uji dan tabel, dengan ketentuan pengambilan keputusan :

a.1. Jika *Chi-Square* Hitung < *Chi-Square* tabel, maka keputusan  $H_0$  diterima.

a.2. Jika *Chi-Square* Hitung > *Chi-Square* tabel, maka keputusan  $H_0$  ditolak.

Hasil keputusan :

1. *Chi-Square* hitung adalah 15, 625.
2. Sedang *Chi-Square* tabel dapat dihitung dengan melihat tabel *Chi-Square* pada tingkat signifikansi alfa = 5 % derajat kebebasan ( $df$ ) = 4 sehingga dari tabel diperoleh *Chi-Square* tabel adalah 9, 488.
3. Oleh karena *Chi-Square* hitung > *Chi-Square* tabel (15, 625 > 9,488), maka  $H_0$  ditolak.  $H_0$  ditolak berarti ada hubungan yang signifikan proporsi antara pola rekrutmen terhadap akuntabilitas publik.

b. Berdasarkan probabilitas ;

b.1. Jika probabilitas > 0,05, maka  $H_0$  diterima.

b.2. Jika probabilitas < 0,05, maka  $H_0$  ditolak.

Hasil keputusan :

Dari hasil perhitungan pada kolom Asymp. Sig adalah 0,04 sehingga diambil keputusan  $H_0$  ditolak ( $0,04 < 0,05$ ) sesuai dengan kriteria diatas.

Dari kedua analisis diatas, dapat diambil kesimpulan yang sama, yaitu  $H_0$  ditolak, atau pola rekrutmen yang dilakukan untuk mencari anggota DPRD ternyata mempengaruhi akuntabilitas publik di DPRD.

### C.1.2. Kekuasaan Politik dengan Akuntabilitas Kepada Publik

Dari tiap sub variabel kekuasaan dan akuntabilitas, penulis analisis untuk mengetahui hubungan variabel kekuasaan politik dan variabel akuntabilitas kepada publik, sebagaimana tabel berikut :

**Tabel IV. 14**  
**Hubungan Kekuasaan Politik dengan Akuntabilitas Kepada Publik**

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	11.111	4	.025
Likelihood Ratio	13.460	4	.009
Linear-by-Linear Association	7.034	1	.008
N of Valid Cases	10		

Kriteria pengujian variabel penelitian dengan alat uji *chi square* dari variabel kekuasaan politik dengan menentukan hipotesis :

Ho = tidak ada hubungan antara kekuasaan politik dengan akuntabilitas kepada publik.

Ha = ada hubungan antara kekuasaan politik dengan akuntabilitas kepada publik.

Berdasarkan perhitungan dilakukan pengambilan keputusan dengan dasar pengambilan keputusan yaitu :

- a. Berdasarkan perbandingan *Chi-Square (pearson)* uji dan tabel.
  - a.1. Jika  $\text{Chi-Square Hitung} < \text{Chi-Square tabel}$ , maka keputusan Ho diterima.
  - a.2. Jika  $\text{Chi-Square Hitung} > \text{Chi-Square tabel}$ , maka keputusan Ho ditolak.

Hasil keputusan :

1. Chi-Square hitung adalah 11, 111.
  2. Sedang Chi-Square tabel dapat dihitung dengan melihat tabel Chi-Square pada tingkat signifikansi  $\alpha = 5\%$  derajat kebebasan ( $df$ ) = 4 sehingga dari tabel diperoleh Chi-Square tabel adalah 9, 488.
  3. Oleh karena Chi-Square hitung  $>$  Chi-Square tabel ( $11, 111 > 9, 488$ ), maka  $H_0$  ditolak.  $H_0$  ditolak berarti ada hubungan yang signifikan antara kekuasaan politik dengan akuntabilitas publik.
- b. Berdasarkan probabilitas ;
- b.1. Jika probabilitas  $> 0,05$ , maka  $H_0$  diterima.
  - b.2. Jika probabilitas  $< 0,05$ , maka  $H_0$  ditolak.

Hasil keputusan :

Terlihat bahwa pada kolom Asymp. Sig adalah 0, 025 sehingga diambil keputusan  $H_0$  ditolak ( $0, 025 < 0,05$ ) sesuai kriteria diatas.

Dari kedua analisis diatas, dapat diambil kesimpulan yang sama, yaitu  $H_0$  ditolak, atau kekuasaan politik yang dijalankan oleh anggota DPRD ternyata mempengaruhi akuntabilitas publik di DPRD.

## **C.2. Analisis Regresi Ganda**

Dengan regresi ganda akan diketahui seberapa besar pengaruh sebuah variabel pada variabel yang lain, antara variabel independen yaitu pola rekrutmen ( $X_1$ ), kekuasaan politik ( $X_2$ ) dengan variabel dependen yaitu akuntabilitas kepada publik ( $Y$ ) di DPRD Kabupaten Boyolali. Berdasarkan perhitungan, diperoleh hubungan dari tiap variabel sebagai berikut :

**Tabel IV. 15**  
**Regresi Ganda Variabel Independen dengan Variabel Dependen**

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	.982	.964	.963	.4338

Berdasarkan tabel diatas, diperoleh angka R square 0, 964. Hal ini berarti sekitar 96, 4 % akuntabilitas publik di DPRD dapat dijelaskan oleh variabel pola rekrutmen dan kekuasaan politik. Sedangkan jumlah sisanya (100% - 96, 4 % = 3, 6 %) dijelaskan oleh sebab-sebab yang lain.

Kemudian dari uji ANOVA atau F test, didapat F hitung 566, 584 dengan tingkat signifikansi yaitu 0. Oleh karena probabilitas ( 0 ) lebih kecil dari 0, 05, maka model regresi dapat dipakai untuk memprediksi variabel akuntabilitas publik. Atau dapat dikatakan, pola rekrutmen dan kekuasaan politik secara bersama-sama berpengaruh terhadap akuntabilitas publik di DPRD.

Persamaan dari analisa regresi ganda sebagai berikut :

$$Y = 5, 859 + 0, 439 X_1 + 0, 371 X_2$$

Dimana :     Y     : Akuntabilitas Kepada Publik

          X<sub>1</sub> : Pola Rekrutmen

          X<sub>2</sub> : Kekuasaan Politik

Konstanta sebesar 5, 859 menyatakan bahwa jika tidak ada peningkatan kualitas rekrutmen dan kekuasaan politik maka nilai tingkat akuntabilitas publik di DPRD adalah 5, 86. Koefisien regresi X<sub>1</sub> sebesar 0, 439 menyatakan bahwa setiap peningkatan kualitas rekrutmen baik proses

maupun orang yang direkrut akan meningkatkan akuntabilitas publik di DPRD sebesar 0,439. Kemudian dari koefisien regresi  $X_2$  sebesar 0,371 menyatakan bahwa setiap peningkatan penggunaan kekuasaan politik untuk kepentingan masyarakat meningkatkan akuntabilitas publik sebesar 0,371.

Uji t untuk menguji signifikansi konstanta dan variabel dependen. Uji koefisien regresi dari variabel pola rekrutmen, dengan hipotesis :

$H_0$  = Koefisien regresi tidak signifikan.

$H_a$  = Koefisien regresi signifikan.

Pengambilan keputusan :

a. Dengan membandingkan statistik hitung dengan statistik tabel, yaitu:

Jika statistik t hitung < statistik t tabel, maka  $H_0$  diterima.

Jika statistik t hitung > statistik t tabel, maka  $H_0$  ditolak.

Hasil keputusan :

Statistik t hitung diperoleh sebesar 3,917, sedangkan statistik tabel dengan tingkat signifikansi ( $\alpha$ ) = 5 %, derajat kebebasan ( $df$ ) = jumlah data – 2 atau  $45 - 2 = 43$ . Uji dilakukan dua sisi. Untuk t tabel dua sisi, di dapat angka 2,019. Oleh karena statistik hitung > statistik tabel ( $3,917 > 2,019$ ) maka  $H_0$  ditolak.

b. Berdasarkan probabilitas, yaitu :

Jika probabilitas > 0,05, maka  $H_0$  diterima.

Jika probabilitas < 0,05, maka  $H_0$  ditolak.

Hasil keputusan :

Diperoleh pada kolom Sig/ significance adalah 0, atau probabilitas di bawah 0, 05 ( $0 < 0, 05$ ) maka  $H_0$  ditolak, atau koefisien regresi dari pola rekrutmen signifikan, atau ternyata kualitas pola rekrutmen anggota DPRD berpengaruh secara signifikan terhadap akuntabilitas kepada publik di DPRD.

Kemudian uji koefisiensi regresi dari variabel kekuasaan politik, dengan hipotesis :

$H_0$  = Koefisien regresi tidak signifikan.

$H_a$  = Koefisien regresi signifikan.

Pengambilan keputusan :

a. Dengan membandingkan statistik hitung dengan statistik tabel, yaitu:

Jika statistik t hitung  $<$  statistik t tabel, maka  $H_0$  diterima.

Jika statistik t hitung  $>$  statistik t tabel, maka  $H_0$  ditolak.

Hasil keputusan :

Statistik t hitung diperoleh sebesar 2, 245, sedangkan statistik tabel dengan tingkat signifikansi ( $\alpha$ ) = 5 %, derajat kebebasan ( $df$ ) = jumlah data – 2 atau  $45 - 2 = 43$ . uji dilakukan dua sisi. Untuk t tabel dua sisi, di dapat angka 2, 019. Oleh karena statistik hitung  $>$  statistik tabel ( $2, 245 > 2, 019$ ) maka  $H_0$  ditolak.

b. Berdasarkan probabilitas, yaitu :

Jika probabilitas  $>$  0, 05, maka  $H_0$  diterima.

Jika probabilitas  $<$  0, 05, maka  $H_0$  ditolak.

Hasil keputusan :

Diperoleh pada kolom Sig/ significance adalah 0, 030 atau probabilitas di bawah 0, 05 (  $0, 03 < 0, 05$ ) maka  $H_0$  ditolak, atau koefisien regresi dari kekuasaan politik signifikan, atau ternyata penggunaan kekuasaan secara efektif oleh anggota DPRD berpengaruh secara signifikan terhadap akuntabilitas publik di DPRD.

#### **D. Diskusi**

Berdasarkan pengujian dengan menggunakan chi kuadrat diketahui bahwa hubungan antara pola rekrutmen dengan akuntabilitas publik di DPRD positif dan signifikan, hal ini ditunjukkan dengan nilai chi kuadrat hitung lebih dari chi kuadrat tabel ( $15, 625 > 9, 488$ ).

Dari nilai positif dan signifikan ini menunjukkan bahwa pola rekrutmen untuk mencari anggota DPRD yang berkualitas, aspiratif dan memihak kepada rakyat dalam upaya meningkatkan pertanggungjawaban DPRD kepada publik, dapat ditingkatkan dengan cara melakukan peningkatan manajemen organisasi partai dalam hal perencanaan sumber daya manusia untuk meniti karir politik, mempersiapkan dan mencari calon-calon yang berkualitas dalam hal tingkat pendidikan, pengetahuan, keahlian dan pengalaman melalui proses seleksi secara bertahap di tingkat desa/ kelurahan dan berkesinambungan sehingga mereka yang dicalonkan dalam pemilihan umum sudah disiapkan jauh-jauh hari, kemampuan individual yang telah teruji dan dikenal dekat dengan masyarakat sekitarnya.

Untuk kekuasaan politik yang dijalankan oleh anggota DPRD mempengaruhi akuntabilitas DPRD kepada publik secara positif dan

signifikan, hal ini berdasarkan hasil perhitungan chi kuadrat hitung adalah 11, 111 lebih besar dari chi kuadrat tabel 9, 488 sehingga, diketahui bahwa kekuasaan politik berpengaruh terhadap pertanggungjawaban DPRD kepada publik.

Kekuasaan politik dapat ditunjukkan dari segi internal dan eksternal DPRD. Sisi internal DPRD nampak pada saat pembahasan dan penetapan ranperda yang masuk ke DPRD. Dalam tahap pembahasan ranperda, anggota DPRD proaktif mengundang LSM, ormas maupun eksekutif dalam rapat DPRD untuk memberi masukan, pertimbangan dan merumuskan materi yang akan ditetapkan menjadi kebijakan DPRD. Selain itu, kepentingan DPRD untuk meningkatkan penghasilan dilakukan dengan mengajukan anggaran DPRD saat momentum Laporan pertanggungjawaban Bupati, perhitungan anggaran dan menjelang pembahasan RAPBD tahun anggaran baru. Kemudian dari sisi eksternal DPRD, dapat diamati dari respon anggota DPRD dalam menanggapi aspirasi rakyat dengan melakukan studi banding ke daerah lain yang mengalami kendala serupa untuk mengetahui inovasi dan tindakan yang ditempuh dalam penyelesaiannya, memberikan pernyataan di media massa mengenai kegiatan eksekutif dan menjawab isu-isu negatif yang berkembang mengenai kegiatan DPRD.

Sedangkan besarnya pengaruh pola rekrutmen dan kekuasaan politik terhadap akuntabilitas publik dianalisis dengan regresi ganda, diperoleh angka R square 0, 964. Hal ini berarti sekitar 96, 4 % akuntabilitas publik di DPRD dapat dijelaskan oleh variabel pola rekrutmen dan kekuasaan politik.

Sedangkan sebab-sebab lain diketahui dari selisih 96, 4 % yaitu  $100\% - 96,4\% = 3,6\%$  selain pola rekrutmen dan kekuasaan politik.

Hasil regresi ganda 96, 4 % menunjukkan bahwa pertanggungjawaban DPRD kepada publik merupakan bentuk kegiatan DPRD yang tidak terjadi dengan sendirinya tetapi memerlukan perencanaan yang sistematis dan terukur. Perencanaan mulai dari rekrutmen pada saat mencalonkan diri sampai dengan menjadi anggota DPRD dan penggunaan kekuasaan melalui tugas dan wewenang untuk menjalankan hak dan kewajiban DPRD yang diberikan oleh undang-undang.

Rekrutmen dengan sistem proporsional daftar tertutup pada pemilihan umum 1999 membawa implikasi dalam pelaksanaan tugas anggota DPRD. Hal ini disebabkan antara lain :

1. Pencalonan seseorang menjadi calon legislatif dilakukan melalui partai politik, kemampuan dan usahanya sebatas di partai untuk meyakinkan pengurus partai bahwa dirinya mampu dan berhak untuk menjadi calon dari partai. Partai menjadi tempat bergantung utama untuk menjadi anggota legislatif, kedekatan untuk memperjuangkan aspirasi rakyat menunggu respon dari partai.
2. Orang berlomba-lomba untuk membentuk partai baru sebagai jalan baru untuk menjadi anggota legislatif. Kepopuleran, karismatik dan terkenal merupakan modal untuk menarik perhatian rakyat agar memilih dalam pemilihan umum. Rencana perubahan sistem dengan melakukan inovasi,

kreasi dan efisiensi secara riil kearah yang lebih baik belum menjadi suatu kebutuhan mutlak yang ditawarkan kepada rakyat.

3. Sistem proporsional kurang menampakkan keberhasilan dan kegagalan dari mereka yang menjadi anggota DPRD, hal ini disebabkan untuk memutuskan suatu kebijakan membutuhkan koalisi dengan fraksi lain dengan kepentingan yang berbeda. Kualitas, kapabilitas dan responsibilitas anggota fraksi tertutupi oleh keputusan hasil kesepakatan bersama. Kompetensi sesama anggota DPRD untuk menarik simpati rakyat melalui upaya riil dalam kebijakan yang dihasilkan belum terbangun di DPRD. Siapa memperjuangkan apa, bagaimana, mengapa belum nampak.

Sedangkan dalam Peraturan Tata Tertib DPRD, pada sub bab sebelumnya telah membahas bagaimana pola Peraturan Tata Tertib DPRD dan bagaimana DPRD memaknai peristiwa lewat peraturannya. Ada 4 (empat) tema penting dari Peraturan Tata Tertib DPRD yang juga menjadi titik kunci demokrasi di daerah. Pertama, DPRD adalah wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. Salah satu tema pokok dari peraturan tata tertib DPRD adalah menegaskan bahwa DPRD adalah tempat untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila di daerah. Untuk mendefinisikan perannya sebagai wahana melaksanakan demokrasi diantaranya dilakukan dengan menegaskan kedudukannya sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah. Institusi itu dimaknai sebagai tempat untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila, karena beranggotakan

atau berisi orang-orang yang dipilih rakyat dalam pemilihan umum secara demokratis, transparan, jujur, adil, langsung, umum, bebas dan rahasia.

Kedua, DPRD berkedudukan sejajar dan mitra pemerintah daerah. Tematik yang kuat dalam peraturan tata tertib adalah pendefinisian bahwa DPRD adalah berkedudukan sejajar dan mitra pemerintah daerah. Untuk mengukuhkan dirinya sebagai lembaga yang sejajar dan mitra pemerintah daerah, DPRD mempunyai tugas dan wewenang. Selain melaksanakan fungsi legislasi, kontrol dan anggaran ditambah lagi tugas dan wewenang untuk memilih, mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah. Dengan tambahan tugas dan wewenang memilih, mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian siapa yang menjadi mitra kerja di daerah, merupakan hal positif untuk meningkatkan peran dan fungsi DPRD, namun hal ini juga merupakan peluang, celah dan kesempatan untuk melakukan kerjasama dan kesepakatan-kesepakatan dengan siapa yang jadi nantinya, apalagi tugas dan wewenang lainnya merupakan kolaborasi dengan mitra yang dipilihnya. Hal ini akan dikembalikan kepada siapa yang menjadi anggota DPRD dan siapa yang menjadi kepala daerahnya.

Ketiga, Persetujuan DPRD dicitrakan persetujuan rakyat. Dengan mengatasnamakan rakyat, kebijakan DPRD tidak harus mengikuti kebijakan pemerintah pusat. Ketentuan peraturan perundang-undangan menggariskan bahwa kedudukan Peraturan Daerah adalah di bawah undang-undang, kepala daerah dengan persetujuan DPRD menetapkan peraturan daerah, peraturan daerah adalah kebijakan untuk mengatur penyelenggaraan

pemerintahan daerah sehingga persetujuan DPRD sangat menentukan kebijakan yang akan dilakukan pemerintah daerah bukan dari kebijakan pemerintah pusat. Selain itu, demi kepentingan negara, bangsa, penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, DPRD mempunyai hak untuk meminta keterangan kepada pejabat negara, pejabat pemerintah atau masyarakat di wilayah kerjanya serta ancaman pidana kurungan 1 (satu) tahun bagi yang menolak permintaan karena dianggap merendahkan martabat dan kehormatan DPRD. Hal ini semakin mengukuhkan kekuasaan DPRD di daerah.

Keempat, DPRD adalah kegiatan rapat dan kunjungan kerja. Dengan mengadakan rapat dan melakukan kunjungan kerja sesuai dengan kesepakatan mayoritas anggota maka DPRD sudah mewujudkan kedaulatan rakyat dan kehidupan demokrasi di daerah. Penggunaan rapat dan kunjungan kerja untuk mengoptimalkan fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran yang berpihak kepada kepentingan umum kurang mendapatkan penekanan. Kegiatan rapat lebih nampak dan mengemuka di publik. Perdebatan, adu argumentasi, usulan, saran, permintaan keterangan, pernyataan pendapat dari anggota sekedar dilaksanakan dianggap sudah mencerminkan aspirasi dari rakyat. Rapat dilaksanakan untuk mencari titik temu kesepakatan dari berbagai pendapat di tiap fraksi dan seluruh anggota DPRD. Siapa memperjuangkan apa, kapan, dimana, bagaimana, mengapa dan berapa finansial yang telah dikeluarkan dengan hasil untuk kepentingan rakyat, belum nampak dari dalam rapat.

Tema pokok itu didukung oleh kalimat, parafrase, kata tertentu untuk mendukung wacana tersebut. Kalimat, parafrase, kata, gaya tertentu itu membentuk pola tertentu yang sama antara Bab satu dengan Bab lainnya.

**Kontrol Wacana.** DPRD lewat peraturan tata tertibnya menekankan wacana tertentu kepada khalayak. Peraturan Tata Tertib DPRD tidak cukup dimaknai sebagai wacana yang berdimensi tunggal, sebab DPRD juga melakukan kontrol wacana. Kontrol wacana terjadi karena ada ketidakseimbangan diantara kekuatan-kekuatan yang ada dalam masyarakat. Pihak satu memproduksi makna sedangkan pihak lain hanya menjadi konsumennya. Wacana terjadi karena dua hal :

Pertama, satu pihak mempunyai kekuasaan dibandingkan pihak lain. Seseorang mengontrol orang lain, atau kelompok satu mengontrol kelompok lain terjadi karena seseorang/ kelompok mempunyai basis kekuasaan yang menyebabkan kelompok lain tunduk kepada pihak yang mendominasinya. Kedua, kontrol wacana itu juga terjadi karena satu pihak mempunyai akses wacana dibandingkan pihak lain, sehingga khalayak hanya menerima satu informasi dari satu sisi saja.

Makna khusus dari Peraturan Tata Tertib DPRD adalah peraturan itu meskipun digunakan secara perorangan tetapi berpengaruh terhadap semua kebijakan daerah. Hal ini karena posisi DPRD sebagai mitra Pemerintah Daerah. DPRD sesuai dengan fungsinya mengontrol penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah hanya menerima begitu saja pedoman dalam Peraturan Tata Tertib DPRD sebagai suatu ketentuan aturan

main dalam bermitra. DPRD mempunyai akses wacana yang lebih besar dalam mendominasi kesadaran publik. Pelaksanaan peraturan tata tertib berkaitan dengan segala kegiatan DPRD seperti Pemilihan Kepala Daerah, penilaian pertanggungjawaban Kepala Daerah, pengawasan keputusan kepala daerah, penetapan RAPBD dan ranperda lainnya.

Selama ini perangkat daerah menjadi terbiasa dengan bahasa peraturan tata tertib DPRD. Pemerintah Daerah mempunyai keharusan untuk menaati peraturan tata tertib DPRD dalam kegiatan yang berkaitan dengan DPRD. Hal ini tidak bisa dipisahkan dari posisi DPRD sebagai mitra Pemerintah Daerah. Peraturan tata tertib menciptakan semacam panduan bagi perangkat daerah tentang bagaimana menjalankan tugas pokok dan fungsinya.

## BAB V

### SIMPULAN DAN SARAN

#### A. SIMPULAN

Dari hasil pembahasan pengaruh pola rekrutmen, kekuasaan politik dan makna dari peraturan tata tertib DPRD terhadap akuntabilitas publik di DPRD Kabupaten Boyolali, maka penulis dapat mengambil kesimpulan :

1. Berdasarkan hasil pengujian chi-kuadrat untuk mengetahui hubungan pola rekrutmen ( $X_1$ ) terhadap akuntabilitas kepada publik (Y) diperoleh hasil positif (+) dan signifikan, hal ini ditampilkan oleh nilai/ harga signifikansi 9, 488 dan pada posisi 0, 04, sehingga hipotesis ada hubungan positif dan signifikan antara pola rekrutmen dengan akuntabilitas publik di DPRD Kabupaten Boyolali dengan keputusan diterima. Deskripsi tabulasi data dari hubungan positif dan signifikan pola rekrutmen terhadap akuntabilitas kepada publik di DPRD Kabupaten Boyolali sebagai berikut :
  - a. Perencanaan perekrutan dilakukan secara efektif untuk mencari calon legislatif yang tergolong tinggi sebesar 37, 8 % melalui pemberian informasi kebutuhan sumber daya manusia di partai dan rencana pengembangan karir politik ke depan.
  - b. Kualitas yang menjadi persyaratan perekrutan termasuk sedang yaitu 30 % dengan spesifikasi tingkat pendidikan formal, keahlian dan pengalaman.

- c. Proses dan materi seleksi ditangani dengan baik termasuk tinggi sebesar 34,8 % melalui efektivitas prosedur seleksi dan materi seleksi untuk mendapatkan calon yang berkualitas.
  - d. Faktor penunjang pola rekrutmen adalah efektivitas proses seleksi yang kuat mempengaruhi perencanaan sebesar 34,8 %, demikian juga perencanaan yang efektif kuat mempengaruhi proses seleksi calon sebesar 37,8 %.
2. Berdasarkan hasil pengujian chi-kuadrat untuk mengetahui pengaruh kekuasaan politik ( $X_2$ ) terhadap akuntabilitas kepada publik (Y) diperoleh hasil positif (+) dan signifikan, hal ini ditampilkan oleh nilai/ harga signifikansi 9,488 dan pada posisi 0,025, sehingga hipotesis ada hubungan positif dan signifikan antara kekuasaan politik dengan akuntabilitas publik di DPRD Kabupaten Boyolali dengan keputusan diterima. Deskripsi tabulasi data dari hubungan positif dan signifikan kekuasaan politik terhadap akuntabilitas kepada publik di DPRD Kabupaten Boyolali sebagai berikut :
- a. Tingkat komunikasi anggota DPRD dengan *stakeholders* tergolong tinggi yaitu 34,8 % melalui sarana yang digunakan untuk berkomunikasi dan keaktifan kegiatan anggota DPRD dengan *stakeholders*.
  - b. Tingkat kejelasan batasan wewenang yang dijalankan oleh anggota DPRD termasuk sedang sebesar 32,6 % dengan menganalisis materi perda yang tumpang tindih dengan perda yang lain serta produktivitas

- dalam menyetujui rancangan peraturan daerah untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah oleh bupati.
- c. Tingkat kemampuan komisi DPRD dalam mempengaruhi kebijakan termasuk tinggi sebesar 34, 4 % dengan memberikan argumentasi secara logis dan sistematis serta melakukan lobby dan negoisasi sebagai strategi dan taktik dalam mempengaruhi kebijakan eksekutif.
  - d. Faktor yang kuat mempengaruhi kekuasaan politik terlihat dari tingkat komunikasi anggota dengan *stakeholders* sebesar 34, 8 % mempengaruhi kejelasan batasan wewenang DPRD, namun kejelasan batasan wewenang DPRD lemah mempengaruhi 35, 6 % tingkat komunikasi anggota dengan *stakeholders* .
3. Berdasarkan analisis melalui kritikal linguistik, wawancara, studi pustaka dan analisis wacana peraturan tata tertib DPRD diperoleh hasil tiap elemen yaitu; dari elemen tematik pertama, DPRD adalah wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. Kedua, DPRD berkedudukan sejajar dan mitra pemerintah daerah. Tematik yang kuat dalam peraturan tata tertib adalah pendefinisian bahwa DPRD adalah berkedudukan sejajar dan mitra pemerintah daerah. Ketiga, Persetujuan DPRD dicitrakan persetujuan rakyat. Keempat, keberadaan DPRD nampak dalam kegiatan rapat dan kunjungan kerja. Elemen skematik, antara pedoman dari pemerintah dengan peraturan tata tertib yang ditetapkan DPRD hampir mirip satu sama lainnya. Teks peraturan tata tertib itu sendiri karena ditetapkan sebagai hasil kesepakatan kolektif

anggota DPRD yang berasal dari berbagai fraksi yang mendasarkan pada pedoman dari pemerintah, maka ia seakan berada dalam dunia sendiri yang asing dengan realita perkembangan di daerah. Elemen semantik dari latar yang dipakai adalah latar historis. Pengalaman politik di masa lalu, kurang berfungsinya peran DPRD karena ketentuan dalam peraturan tata tertib yang mengekang pelaksanaan peran dan fungsi DPRD menjadi latar untuk DPRD merumuskan kebijakan yang diambil, dari detail diketahui pembatasan ketentuan peraturan tata tertib di masa lalu yang tidak akan terulang lagi di masa kini, kemudian ilustrasi pada penekanan pada DPRD sebagai agen reformasi dan elemen demokrasi di daerah dimana dengan lebih berperan dan berfungsi akan dapat membawa perubahan kehidupan demokrasi dan masyarakat ke arah yang lebih baik. Elemen sintaksis dengan koherensi (pertalian atau jalinan antar kata) yang digunakan kata "demi" dan "karena". Elemen leksikon dengan kata kunci antara lain Demokrasi, 1/5 (seperlima) dari jumlah anggota DPRD lebih dari satu fraksi, Fraksi, Komisi DPRD, Rapat, dan Panitia DPRD. Elemen retorik pada interaksi, DPRD memposisikan dirinya sebagai lembaga tempat wahana demokrasi Pancasila, membina dan menegakkan kehidupan demokrasi di daerah, menggunakan demokrasi ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, melaksanakan rapat-rapat DPRD untuk memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat.

Hasil analisis menunjukkan bahwa :

- a. Realitas bahwa pelaksanaan peran dan fungsi DPRD kurang mendukung pertanggungjawaban kepada publik karena faktor substansi materi yang hanya mengatur teknis organisasi, intervensi kepentingan pribadi anggota, tekanan kelompok kepentingan ke anggota DPRD serta sikap politik individu anggota DPRD.
- b. Pemberian hak yang lebih luas dalam otonomi daerah yang diatur dalam peraturan tata tertib DPRD tidak bisa memberi jaminan akan pertanggungjawaban DPRD kepada publik karena DPRD sebagai mediasi rakyat ke pemerintah daerah, tergantung kepada sumber aspirasi di masyarakat sebagai informasi yang masuk ke DPRD. Transparansi sumber dan substansi informasi sangat membantu anggota DPRD dalam mengambil keputusan secara benar, obyektif dan untuk kemaslahatan masyarakat. Namun hal ini terbentur pada keinginan sumber informasi untuk menyembunyikan esensi informasi atau secara sistematis berusaha dihilangkan sebagian maupun seluruhnya oleh pihak anggota DPRD, pemerintah daerah, organisasi kemasyarakatan (pribadi/ golongan) karena terganggu oleh transparansi.
- c. Keberpihakan anggota DPRD kepada kepentingan publik dipengaruhi oleh bagaimana publik menyikapi peran dan fungsi yang dijalankan DPRD yang muncul di lingkungannya. Fakta di lapangan bisa bermanfaat apabila sumber informasi (*stakeholders*) bisa memberikan argumentasi yang meyakinkan akan tingkat kepentingan yang tinggi

atas informasi tersebut, sehingga hipotesis ada keterkaitan makna dari isi peraturan tata tertib DPRD dengan akuntabilitas publik di DPRD Kabupaten Boyolali dengan keputusan diterima.

4. Berdasarkan analisis regresi ganda untuk mengetahui besarnya pengaruh pola rekrutmen ( $X_1$ ) dan kekuasaan politik ( $X_2$ ) terhadap akuntabilitas kepada publik (Y) di DPRD diperoleh hasil sebesar 96,4 %, hal ini menunjukkan bahwa hubungan positif dan signifikan antara pola rekrutmen dan kekuasaan politik terhadap akuntabilitas kepada publik di DPRD Kabupaten Boyolali adalah sebesar 96,4 %, sedangkan sisanya yaitu  $100\% - 96,4\% = 3,6\%$  dipengaruhi oleh variabel-variabel lain.
5. Pola rekrutmen anggota DPRD Kabupaten Boyolali belum berjalan dengan baik, hal ini disebabkan antara lain :
  - a. Situasi dan kondisi masa transisi memasuki era reformasi, calon yang diajukan berdasar pertimbangan berjasa dan lama di partai, berpengaruh, populer dan terkenal di masyarakat, dan balas jasa partai bagi mereka bersedia mencari kader dan mengembangkan partainya pada pemilihan umum selanjutnya.
  - b. Partai politik mengajukan calon dengan persyaratan dan proses seleksi sesuai syarat yang ditentukan peraturan perundang-undangan.  
Pada umumnya belum terbentuk seleksi calon di internal partai
6. Kekuasaan politik DPRD Kabupaten Boyolali yang nampak adalah kekuasaan berdasarkan atas aturan formal peraturan perundangan. Hasil kerja anggota DPRD Kabupaten Boyolali dengan menggunakan

kekuasaan politik dan luasnya kewenangan yang dimiliki belum nampak berpihak kepada rakyat. Penggunaan kekuasaan cenderung untuk mencari celah meningkatkan kesejahteraan dengan cara menambah anggaran DPRD dan fasilitas yang diterima. Komunikasi yang terjalin dengan *stakeholders*, argumentasi dalam pembahasan dan produktivitas penetapan ranperda merupakan sarana DPRD untuk menaikkan penghasilannya. DPRD berusaha menarik simpati rakyat dengan menekan biaya yang dipungut dari pelayanan yang diberikan pemerintah daerah kepada rakyat, sementara anggaran yang diajukan DPRD tiap tahun anggaran baru semakin meningkat serta rencana pemberian penghargaan pelaksanaan tugas kepada tiap anggota DPRD berupa sejumlah uang direncanakan secara matang daripada memperhatikan aspirasi rakyat, kepentingan umum dan pembangunan daerah.

7. Masih belum berjalannya akuntabilitas kepada publik di DPRD Kabupaten Boyolali kepada publik akan adanya :
  - a. Sikap dan perilaku anggota masih pasif, lebih berorientasi pada hasil daripada proses serta melakukan spekulasi dalam formulasi kebijakan tanpa perhitungan matang dan cermat.
  - b. Proses pembuatan kebijakan DPRD berjalan linier, belum ada keterlibatan pihak yang ahli dan berkompeten dalam bidangnya untuk memperdalam dan mempertajam materi kebijakan.

- c. Sifat keputusan membawa kepentingan pribadi, kepentingan pribadi mengatasnamakan partai, kelompok fraksinya, gabungan dengan fraksi lain maupun kolektif seluruh anggota DPRD.

## **B. SARAN**

Dalam lima tahun perjalanan era reformasi, kritik paling keras terhadap institusi maupun anggota DPRD adalah lemahnya semangat pengabdian serta sikap perilaku mereka pada kepentingan publik. Keanggotaan di DPRD adalah jabatan, bukan pekerjaan, yang menuntut pertanggungjawaban kepada publik yang telah memilih mereka. Memperhatikan hasil kesimpulan pola rekrutmen, kekuasaan politik dan ketentuan peraturan tata tertib DPRD dalam mewujudkan akuntabilitas publik kepada rakyat, sehingga pelaksanaan tugas pasca pemilihan umum selanjutnya dapat lebih berkualitas, maka penulis memberikan saran kepada anggota DPRD dan pengurus partai politik di Kabupaten Boyolali sebagai berikut :

1. Dalam mencari calon anggota DPRD, partai merekrut orang dari internal partai maupun masyarakat umum melalui seleksi secara terbuka. Hal ini membawa beberapa manfaat, antara lain :
  - a. Bagi calon yang lolos seleksi, partai memperoleh calon yang berkualitas dengan semangat baru dalam rangka regenerasi dan perkembangan organisasi ke depan.
  - b. Partai dapat mengatur strategi jumlah dan kriteria calon yang dipasang di tiap daerah pemilihan sehingga dapat memprediksi perolehan

suaranya serta pemerataan calon dari tiap daerah pemilihan yang menjadi anggota DPRD.

- c. Bagi calon yang tidak lolos seleksi, partai dapat sekaligus mengenalkan ideologi, visi dan misi sehingga dapat menarik orang untuk ikut serta membesarkan partainya.
  - d. Menumbuhkan persepsi positif dari publik akan kualitas calon dari partai di DPRD.
2. Mengoptimalkan kekuasaan DPRD yang mendukung keberpihakan kepada rakyat dengan beberapa hal sebagai berikut :
- a. Menyusun peraturan daerah yang mengatur tentang agregasi dan artikulasi aspirasi masyarakat ke dalam kebijakan daerah serta penjawaban atas keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan peran dan fungsinya kepada publik.
  - b. Menghilangkan sebutan fraksi di DPRD. Hubungan emosional anggota DPRD dengan asal organisasinya terjadi diluar parlemen. Duduk sebagai anggota DPRD dalam rangka melaksanakan tugas sesuai pembagian komisinya.
3. Melibatkan peran aktif *stakeholders* daerah dalam merumuskan materi peraturan tata tertib DPRD sehingga publik daerah memperoleh ruang yang cukup untuk terlibat dalam proses formulasi sampai evaluasi kebijakan daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-buku

- Amal, Ichlasul, (edt), 1996, *Teori-teori Mutakhir Partai Politik*, PT. Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Andrain, Charles, F, 1992, *Kehidupan Politik dan Perubahan Sosial*, PT. Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Arifin, 2001, *Sistem Politik Indonesia*, SIC, Surabaya.
- Arikunto, Suharsimi, 1998, *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktek*, PT. Rineka Cipta, Jakarta.
- BPKP dan LAN, 2000, *Akuntabilitas dan Good Governance*, Modul 1 dari 5 Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, LAN, Jakarta.
- Budiardjo, Miriam, 1980, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta.
- Budihardjo, Miriam dan Ambong, Ibrahim, 1995, *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Busroh, Abu Daud, 2000, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Carter, April, 1985, *Otoritas dan Demokrasi*, CV. Rajawali, Jakarta.
- Cipto, Bambang, 1995, *Dewan Perwakilan Rakyat, Dalam Era Pemerintahan Modern-Industrial*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Duverger, Maurice, 1981, *Partai-Partai Politik dan kelompok-kelompok Penekan (suatu pengantar komparatif)*, terj, PT. Bina Aksara, Jakarta.
- Eriyanto, 2001, *Analisis Wacana, Pengantar Analisis Teks Media*, LkiS, Yogyakarta.
- Depdikbud, 1995, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.
- Dirdjosisworo, Soedjono, 1991, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta.

- Dwiyanto, Agus, dkk, 2002, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Penerbit Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Gaffar, Afan, 2000, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Haricahyono, Cheppy, 1991, *Ilmu Politik dan Perspektifnya*, PT. Tiara Wacana, Yogya.
- Haris, Syamsuddin, 1998, *Menggugat Politik Orde Baru*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta.
- Hikam, A.S, 1999, *Politik Kewarganegaraan, Landasan Redemokrasi di Indonesia*, Erlangga, Jakarta.
- Hitchner, Dell G. & William H. Harbold, 1972, *Modern Government, Third Edition*, New York: Dodd. Mead and Company.
- Hoogerwerf, A, 1985, *Politik Ideologi, Pengertian dan Problem-problemnya*, Erlangga, Jakarta.
- Kerlinger, Fred n dan Pedhazur, Elazar j, 1987, *Korelasi dan Analisis Regresi Ganda*, Nur Cahaya, Yogyakarta.
- Kleden, Ignas, 2001, *Menulis Politik : Indonesia Sebagai Utopia*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Lubis, M.Solly, 2002, *Hukum Tata Negara*, Mandar Maju, Bandung.
- Marbun, B.N, 1992, *DPR-RI, Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Mardiasmo, 2002, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta.
- Martinus, Surawan, 2001, *Kamus Kata Serapan*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

- Muhadjir, Noeng, 2000, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Rake Sarasin, Yogyakarta.
- Nazir, Moh, 1988, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Nye, Jr. Joseph S, 1992, *Memimpin Dunia, Sifat Kekuatan Amerika Yang Berubah*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Pakpahan, Muchtar, 1994, *DPR RI Semasa Orde Baru*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Rakhmat, Jalaluddin, 1997, *Metode Penelitian Komunikasi*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Sanit, Arbi, 1985, *Perwakilan Politik di Indonesia*, CV. Rajawali, Jakarta.
- , 1998, *Reformasi Politik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Santoso, Anang, 2003, *Bahasa Politik Pasca Orde Baru*, Wedatama Widya Sastra, Jakarta.
- Shively, W.Phillips, 1991, *Power and Choice, an Introduction to political Science*, McGRAW-HILL, Inc, USA.
- Simamora, Henry, 1999, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, STIE YKPN, Yogyakarta.
- Singarimbun, Masri dan Effendi, Sofian, 1996, *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, Jakarta.
- Sobur, Alex, 2001, *Analisis Teks Media*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Soehartono, Irawan, 1998, *Metode Penelitian Sosial*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Sudarsono, 2001, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Sugiyono, 1998, *Metode Penelitian Administrasi*, CV Alfabeta, Bandung.
- Suharsimi, Arikunto, 1996, *Manajemen Penelitian*, Rineka Cipta, Jakarta.

Suharto, dan Iryanto, Tata, 1989, *Kamus Bahasa Indonesia Terbaru*, Indah, Surabaya.

Sumarno AP dan Lukiswara, Yeni R., 1992, *Pengantar Studi Ilmu Politik*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.

Syarif, Amiroeddin, 1997, *Perundang-undangan, Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, Rineka Cipta, Jakarta.

Warsito dan Yuwono Teguh, ed, 2003, *Otonomi Daerah, Capacity Building dan Penguatan Demokrasi Lokal*, Puskodak Undip, Semarang.

Widodo, Joko, 2001, *Good Governance, Telaah dari Dimensi: Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Insan Cendekia, Surabaya.

Yusuf, Saifullah dan Salim, Fahrudin, 2000, *Pergulatan Indonesia Membangun Demokrasi*. Pimpinan Pusat Gerakan Pemuda Ansor, Jakarta.

Yuwono, Teguh, 2001,edt, *Manajemen Otonomi Daerah*, Diponegoro Press, Semarang.

Amir Imbaruddin, Harian Kompas, 7 Agustus 2002., hal. 4.

### **Peraturan-peraturan**

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Permusyawaratan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Tap MPR Nomor III/ MPR/ 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2001 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.



**DAFTAR PERTANYAAN MENINGKATKAN AKUNTABILITAS  
PUBLIK DI DPRD KABUPATEN BOYOLALI**

Pertanyaan yang akan Bapak/ Ibu/ Saudara jawab hanyalah untuk kepentingan penulisan tesis pada program studi Magister Administrasi Publik semata, kami harapkan Bapak/ Ibu/ Saudara berkenan memberikan jawaban sesuai dengan keadaan sesungguhnya.

**Biodata Responden :**

Nama : .....

Tempat Tanggal Lahir : .....

Agama : a. Islam b. Kristen c. Katholik d. Hindu e. Budha

Pendidikan Terakhir : a. SLTP b. SMA c. D 3 d. D4/ S1 e. S2

Jenis Kelamin : a. Laki-laki b. Perempuan

Jabatan : a. di DPRD : .....

b. di Fraksi : .....

c. di Partai : .....

Alamat Rumah : Jl. ....

Rt. .... Rw. ....

.....