

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Di Indonesia, kedaulatan rakyat yang dirumuskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah diwujudkan melalui lembaga perwakilan yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam wadah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Kedaulatan rakyat seringkali dipahami sebagai konsep politik semata. Tidak berarti kekuasaan tertinggi dari rakyat menjadi hilang karena beralih kepada lembaga perwakilan. Lembaga perwakilan hanya organ yang melakukan, sedangkan hak/kekuasaan tertinggi tetap berada di tangan rakyat.

Hal ini sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa : “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Negara yang menjalankan pemerintahan dengan kekuasaan tertinggi di tangan rakyat atau yang disebut dengan demokrasi, berkaitan erat dengan sistem pengambilan keputusan. Oleh karena itu, di dalam demokrasi mengandung unsur-unsur kekuasaan mayoritas, suara rakyat, pemilihan bebas

dan bertanggung jawab. Lyman Tower Sargent mengemukakan 5 (lima) elemen kunci yang harus dipenuhi oleh negara demokrasi, yaitu : ¹

1. Keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan-keputusan politik (*citizen involvement in political decision making*);
2. Beberapa tingkat persamaan di antara masyarakat (*some degree of equality among citizens*);
3. Beberapa tingkat kemerdekaan atau kebebasan yang diberikan kepada atau yang dipertahankan oleh masyarakat (*some degree of liberty or freedom granted to or retained by citizens*);
4. Suatu sistem perwakilan (*a system representation*);
5. Suatu peran mayoritas sistem pemilihan (*an electoral system majority role*).

Pembentukan lembaga perwakilan rakyat dapat dipandang sebagai upaya pelembagaan dari hubungan antar manusia yang berupa hubungan antara suprastruktur politik dengan infra struktur politik. Dalam negara modern, mengatur perhubungan sebagaimana dimaksud peranan Undang-Undang Dasar/konstitusi senantiasa menduduki peringkat paling utama.

Senada dengan hal tersebut, Robert A. Dahl menyodorkan 8 (delapan) kriteria bagi negara berkedaulatan rakyat (demokrasi), yaitu : ²

1. Ada kebebasan untuk membentuk dan bergabung ke dalam organisasi (*freedom to form and join organization*);
2. Ada kebebasan untuk menyatakan pendapat (*freedom of expression*);
3. Ada hak untuk memilih (*the right to vote*);
4. Ada hak untuk dipilih (*eligibility for public office*);
5. Ada hak bagi peserta politik untuk berkampanye guna memperoleh dukungan suara rakyat (*the right of political leaders to compete for support and vote*);
6. Ada pilihan terhadap berbagai sumber informasi (*alternative sources of information*);
7. Ada pemilihan umum yang bebas dan jujur (*free and fair elections*); dan

¹ Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat, Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya Dengan Negara-Negara Lain*, Cetakan Kesatu, Nusamedia Bandung dan Imagine Press Malang, 2007, hlm. 47 dan 48.

² *Ibid.*

8. Ada lembaga-lembaga yang membuat kebijaksanaan pemerintah berdasarkan kepada keinginan rakyat (*institution for making government polices depend on vote and other expressions of preference*).

Salah satu ciri dari negara demokratis adalah adanya lembaga perwakilan rakyat, yang mewakili rakyat untuk mengemukakan aspirasinya, karena pada dasarnya demokrasi itu sendiri adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat, Tentunya kepentingan rakyat lebih diutamakan daripada kepentingan lainnya.

Secara umum, sistem lembaga perwakilan rakyat ada dua macam, yaitu sistem lembaga perwakilan rakyat dengan satu kamar (*unicameral system*) dan sistem lembaga perwakilan rakyat dengan dua kamar (*bicameral system*). Tetapi, tidak menutup kemungkinan sistem perwakilan ini diselenggarakan melalui lebih dari dua kamar (*multycameral system*).³

Dalam kaitan ini, Bagir Manan mengungkapkan bahwa bagi Indonesia, ada beberapa pertimbangan menuju sistem dua kamar, yaitu :⁴

1. Seperti diutarakan Montesquieu bahwa sistem dua kamar merupakan suatu mekanisme *checks and balances* antara kamar-kamar dalam satu lembaga perwakilan;
2. Penyederhanaan sistem lembaga perwakilan. Hanya ada satu lembaga perwakilan tingkat pusat yang terdiri dari dua unsur, yaitu unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat dan unsur yang mewakili daerah. Tidak diperlukan utusan golongan. Kepentingan diwakili dan disalurkan melalui unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat;
3. Wakil daerah menjadi bagian dari pelaksanaan fungsi lembaga perwakilan (membentuk undang-undang, mengawasi pemerintah, menetapkan Anggaran Pelaksanaan Belanja Negara, dan lain-lain). Dengan demikian segala kepentingan daerah terintegrasi dan dapat dilaksanakan sehari-hari dalam kegiatan lembaga perwakilan. Hal ini merupakan salah satu faktor untuk menguatkan persatuan, menghindari disintegrasi;
4. Sistem dua kamar akan lebih produktif. Segala tugas dan wewenang dapat dilakukan setiap unsur. Tidak perlu menunggu atau bergantung pada satu badan seperti Dewan Perwakilan Rakyat.

³ *Ibid.*, hlm. 17.

⁴ *Ibid.*, hlm. 17 dan 18.

Lembaga perwakilan rakyat, yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan daerah termasuk dalam lembaga-lembaga negara yang berkedudukan di pusat yang menjalankan sistem ketatanegaraan berdasarkan konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebagaimana dikemukakan oleh Zainal Arifin bahwa sistem ketatanegaraan pada dasarnya mengandung dua aspek, yaitu aspek yang berkenaan dengan kekuasaan lembaga-lembaga negara beserta hubungannya satu sama lain di antara lembaga-lembaga negara tersebut serta hubungan-hubungan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara. Kedua aspek tersebut dapat dilihat dalam konstitusi suatu negara.⁵

Dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, setiap lembaga mempunyai fungsi masing-masing. Lembaga-lembaga tersebut, baik lembaga legislatif, eksekutif, maupun yudikatif mempunyai kewenangan yang diberikan oleh konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Suatu sistem ketatanegaraan mencerminkan fungsi-fungsi yang terdapat dalam hukum ketatanegaraan. Fungsi-fungsi tersebut di antaranya adalah pembentukan fungsi lembaga, pembagian kewenangan, dan pengaturan batas-batas di antara jabatan satu sama lain, serta hubungan antara jabatan dan warga negara. Ketiga fungsi tersebut, yakni fungsi pembentukan, pembagian, dan pengaturan merupakan fungsi-fungsi mengoperasikan sebuah sistem ketatanegaraan berdasarkan norma-norma, aturan-aturan konstitusi, serta prinsip-prinsip konstitusionalisme dan negara hukum dalam suatu konstitusi.⁶

Fungsi-fungsi tersebut, akan dapat berjalan manakala ketiga kekuasaan yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif dijalankan melalui prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan *checks and balances*.

⁵ Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI, Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 26.

⁶ *Ibid.*, hlm. 26.

Sistem ketatanegaraan yang diatur dalam konstitusi suatu negara dan dalam format politik yang demokratis serta sistem pemisahan kekuasaan negara dan *checks and balances* dilaksanakan dalam rangka mewujudkan suatu pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hal tersebut senada dengan yang dikemukakan oleh Usep Ranawidjaja, yang mengatakan bahwa sistem demokrasi dalam negara harus dilembagakan melalui kaidah hukum, yang meliputi :⁷

1. Jaminan mengenai hak asasi dan kebebasan dasar manusia merupakan syarat berfungsinya kedaulatan rakyat;
2. Penentuan dan pembatasan wewenang pejabat negara;
3. Sistem pembagian tugas antar lembaga penting yang bersifat saling membatasi dan mengimbangi (*checks and balances system*);
4. Lembaga perwakilan sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat dengan tugas perundang-undangan dan mengendalikan badan eksekutif;
5. Pemilihan umum yang bebas dan rahasia;
6. Sistem kepartaian yang menjamin kemerdekaan politik rakyat (sistem multi atau dua partai);
7. Perlindungan dan jaminan bagi kelangsungan oposisi merdeka sebagai potensi alternatif pelaksanaan kedaulatan rakyat;
8. Desentralisasi teritorial kekuasaan negara untuk memperluas partisipasi rakyat dalam mengelola negara; dan
9. Lembaga peradilan yang bebas dari kekuasaan badan eksekutif.

Semua kriteria yang diutarakan di atas terlihat saling melengkapi yang pada hakikanya merupakan hak-hak dasar dan kewajiban-kewajiban dasar sebagai prinsip-prinsip umum yang mutlak harus diikuti oleh setiap negara yang menganut paham kedaulatan rakyat (demokrasi).

Sebagaimana diketahui bahwa rakyat Indonesia tersebut diberbagai daerah di Indonesia. Negara Republik Indonesia adalah sebuah negara yang

⁷ Eddy Purnama, *op.cit.*, hlm. 49.

wilayahnya terbagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi dibagi lagi atas daerah kabupaten dan kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur undang-undang. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Daerah provinsi di samping memiliki status sebagai daerah otonom, juga berkedudukan sebagai wilayah administrasi. Sedangkan daerah kabupaten dan daerah kota sepenuhnya berkedudukan sebagai daerah otonom, yang menurut ketentuan Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diartikan sebagai daerah otonom, yakni kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan. Tujuan otonomi daerah adalah untuk perbaikan kesejahteraan rakyat, tata kelola pemerintahan yang baik, dan pengembangan demokrasi lokal. Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan menjadi urusan peme-

rintah pusat. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat, meliputi :⁸

1. Politik luar negeri;
2. Pertahanan;
3. Keamanan;
4. Yustisia;
5. Moneter dan fiskal nasional; dan
6. Agama.

Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Untuk pemerintahan daerah provinsi, terdiri atas pemerintahan daerah provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi. Untuk pemerintahan daerah kabupaten atau daerah kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten atau kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten atau Kota.

Pemerintahan daerah atau yang dikenal dengan otonomi daerah, merupakan wujud kehidupan demokrasi dalam konteks penyelenggaraan negara kesatuan (*eenheidstaat*). Otonomi daerah merupakan wadah kehidupan demokrasi. Rakyat melalui para wakil mereka (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), turut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan, berdasarkan otonomi daerah yang dibangun dalam sistem pemerintahan desentralisasi. Rakyat mengatur rumah tangga mereka sendiri dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah.⁹

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di daerah.

Suatu negara kesatuan baru merupakan wujud pemerintahan demokrasi tatkala otonomi daerah dijalankan secara efektif guna pemberdayaan *kemaslahatan* rakyat mencakupi kewenangan *zelfwetgeving* (peraturan daerah-per-

⁸ Abdilla Fauzi Achmad, *Tata Kelola Bernegara Dalam Perspektif Politik*, Cetakan Kesatu, Golden Terayon Press, Jakarta, 2012, hlm. 270.

⁹ M. Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan Di Ranah Hukum, Pikiran-Pikiran Lepas Prof. Dr. H.M. Laica Marzuki, S.H.*, Edisi Revisi, Cetakan Kedua, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 162 dan 163.

aturan daerah) yang mengakomodir kepentingan rakyat banyak dan penyelenggaraan pemerintahan (*zelfbestuur*) yang diemban secara demokratis.¹⁰

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibentuk, baik di daerah provinsi maupun di daerah kabupaten dan kota. Pada umumnya, dewan perwakilan ini disebut sebagai lembaga yang menjalankan kekuasaan legislatif, dan karena itu biasa disebut dengan lembaga legislatif di daerah. Akan tetapi, sebenarnya haruslah dicatat bahwa fungsi legislatif di daerah, tidaklah sepenuhnya berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah seperti fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam hubungan dengan presiden.

Selama ini, pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah belum optimal karena terdapatnya hambatan-hambatan, di antaranya adalah kurangnya anggaran dalam pembahasan peraturan daerah. Oleh karena itu, agar fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat optimal, maka diperlukan upaya-upaya agar fungsi tersebut dapat berjalan dengan baik.

Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 20 ayat (1) *jo.* Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil Perubahan Pertama. Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Dewan Perwakilan Rakyat ditentukan memegang kekuasaan membentuk undang-undang, dan dalam Pasal 5 ayat (1) dinyatakan bahwa presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan kewenangan menetapkan peraturan daerah, baik daerah provinsi maupun kabupaten, tetap berada di tangan gubernur dan bupati/walikota dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat

¹⁰ *Ibid.*

Daerah sebagaimana ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum diamandemen. Karena itu, dapat dikatakan bahwa gubernur dan bupati/walikota tetap merupakan pemegang kekuasaan eksekutif dan sekaligus legislatif, meskipun pelaksanaan fungsi legislatif itu harus dilakukan dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang merupakan lembaga pengontrol terhadap kekuasaan pemerintahan di daerah.

Sesungguhnya, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah lebih berfungsi sebagai lembaga pengontrol terhadap kekuasaan pemerintah daerah daripada sebagai lembaga legislatif dalam arti yang sebenarnya. Namun, dalam kenyataan sehari-hari, lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah itu biasa disebut sebagai lembaga legislatif.¹¹

Memang benar, seperti halnya pengaturan mengenai fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia menurut ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum diamandemen, lembaga perwakilan rakyat ini berhak mengajukan usul inisiatif perancangan produk hukum. Menurut ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 yang lama, Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul inisiatif perancangan undang-undang.

Demikian pula Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, baik di daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota, berdasarkan ketentuan Pasal 97 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, berhak mengajukan rancangan peraturan daerah kepada gubernur. Namun, hak inisiatif ini sebenarnya tidaklah menyebabkan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menjadi pemegang kekuasaan legislatif yang utama. Pemegang kekuasaan utama di

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Kedua, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 297.

bidang ini tetap ada di tangan pemerintah, dalam hal ini gubernur atau bupati/walikota.

Fungsi utama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah untuk mengontrol jalannya pemerintahan di daerah, sedangkan berkenaan dengan fungsi legislatif, posisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bukanlah aktor yang dominan. Pemegang kekuasaan yang dominan di bidang legislatif itu tetap gubernur atau bupati/walikota.¹²

Bahkan dalam Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang menetapkan peraturan daerah yang telah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Artinya, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah itu hanya bertindak sebagai lembaga pengendali atau pengontrol yang dapat menyetujui, menolak ataupun menyetujui dengan perubahan-perubahan, dan sekali-sekali dapat mengajukan usul inisiatif sendiri mengajukan rancangan peraturan daerah.

Dari uraian di atas, maka penulis melakukan penelitian untuk mengetahui lebih dalam mengenai : **“Optimalisasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Blora Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasarkan Konstitusi Negara Republik Indonesia”**.

¹² *Ibid.*, hlm. 297 dan 298.

B. Perumusan Masalah

Dari uraian latar belakang masalah di atas, maka dalam penulisan usulan penelitian ini, penulis merumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Blora dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebelum amandemen Konstitusi Negara Republik Indonesia?
2. Apakah yang menjadi penyebab perlu dilakukannya optimalisasi fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Blora dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah?
3. Bagaimanakah upaya optimalisasi fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Blora dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Konstitusi Negara Republik Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan dalam permasalahan di atas, maka tujuan penulisan usulan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Blora dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebelum amandemen Konstitusi Negara Republik Indonesia;

2. Untuk mengetahui dan menelaah penyebab perlu dilakukannya optimalisasi fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bora dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
3. Untuk menelaah dan menganalisa upaya optimalisasi fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bora dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Konstitusi Negara Republik Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Penulisan usulan penelitian ini sebagai acuan untuk melakukan penelitian yang hasilnya akan dituangkan dalam bentuk tesis, diharapkan dapat memberikan manfaat baik dari segi teoritis maupun praktis, yaitu :

1. Teoretis;

Memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka mengembangkan ilmu hukum pada umumnya dan hukum tata negara pada khususnya.

2. Praktis.

Diharapkan dapat memberikan informasi kepada masyarakat umum, khususnya mahasiswa, dosen, dan penyelenggara negara mengenai optimalisasi fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Konstitusi Negara Republik Indonesia.

E. Kerangka Konseptual

1. Pemerintahan Daerah

Secara etimologi, kata pemerintahan berasal dari kata pemerintah. Kata pemerintah berasal dari kata perintah yang berarti menyuruh melakukan suatu pekerjaan¹³.

Kata pemerintahan sebenarnya berasal dari kata dalam bahasa Inggris, yaitu *government* yang diterjemahkan sebagai pemerintah dan pemerintahan. Selain itu, ada juga yang berpendapat bahwa *government* tidak selalu memiliki makna pemerintahan. Samuel Edward Finer mengartikan kata *government* sebagai *public servant*, yakni pelayanan. Ia menyimpulkan bahwa kata *government* dapat memiliki arti :¹⁴

- a. Menunjuk pada kegiatan atau proses memerintah, yakni melakukan kontrol atas pihak lain;
- b. Menunjuk pada masalah-masalah negara dalam kegiatan atau proses dijumpai;
- c. Menunjukkan cara, metode, atau sistem masyarakat tertentu diperintah.

Pemerintahan dapat diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara seperti jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif, dan jabatan suprastruktur lainnya. Jabatan-jabatan ini menunjukkan lingkungan kerja tetap yang berisi wewenang tertentu dalam memberikan kekuasaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Karena itu, jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif, dan jabatan-jabatan lainnya sering juga disebut kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif. Pemerintahan yang dikemukakan di atas dapat disebut sebagai pemerintahan dalam arti umum atau arti *luas (government in the broad sense)*.¹⁵

¹³ Supami Pamuji, *Kepemimpinan Pemerintahan Di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1985, hlm. 22.

¹⁴ Erliana Hasan, *Komunikasi Pemerintahan*, Refika Aditama, Bandung, 2005, hlm. 1.

¹⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 101.

Untuk menjalankan wewenang atau kekuasaan yang melekat pada lingkungan jabatan harus ada pemangku jabatan, yaitu pejabat (*ambstrager*). Pemangku jabatan ini menjalankan pemerintahan, sehingga disebut pemerintah. Berdasarkan beragam lingkungan jabatan, ada pemerintah di bidang legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Inilah arti pemerintah dalam arti luas. Dalam arti sempit, pemerintah adalah pemangku jabatan sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif atau secara lebih sempit, pemerintah adalah penyelenggara administrasi negara.¹⁶

Pengertian pemerintahan daerah menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah :

Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sedangkan pengertian pemerintah daerah menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah : “Kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”.

Mengenai tugas dan wewenang dari kepala daerah diatur di dalam Pasal 65 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yakni :

- (1) Kepala daerah mempunyai tugas :
 - a. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
 - b. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
 - c. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada

¹⁶ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Cetakan Kesatu, Pustaka Setia, Bandung, 2010, hlm. 22.

- DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
 - e. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - f. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
 - g. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala daerah berwenang :
- a. Mengajukan rancangan Perda;
 - b. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
 - c. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
 - d. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat;
 - e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁷

Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan Kkota dipilih secara demokratis.

¹⁷ Abdilla Fauzi Achmad, *op.cit.*, hlm. 275.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki fungsi, yaitu antara lain :¹⁸

- a. Legislasi;
- b. Anggaran; dan
- c. Pengawasan.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai tugas dan wewenang. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai hak, antara lain yaitu :¹⁹

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

Alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terdiri atas :²⁰

- a. Pimpinan;
- b. Komisi;
- c. Panitia musyawarah;
- d. Panitia anggaran;
- e. Badan Kehormatan; dan
- f. Alat kelengkapan lain yang diperlukan.

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai hak dan kewajiban. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai larangan dan dapat diganti antar waktu. Ketentuan tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sepanjang tidak diatur dalam undang-undang mengenai pemerintahan daerah, berlaku ketentuan undang-undang yang mengatur Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat,

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.²¹

Hubungan antara pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa di antara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal itu tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa peraturan daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing, sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan atau pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.²²

3. Fungsi Legislasi

Woodrow Wilson mengemukakan bahwa *legislation is an aggregate, not a simple production*. Namun sebelumnya Jeremy Bentham dan John Austin memberikan konsep legislasi sebagai “*any form of law making*”. Karenanya bentuk peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif untuk maksud mengikat umum dapat dikaitkan dengan pengertian “*enacted law*”, “*statute*”, atau undang-undang dalam arti luas. Dalam pengertian itu, fungsi legislasi merupakan fungsi dalam pembentukan perundang-undangan.²³

Jimly Assiddiqie mengemukakan bahwa fungsi legislasi menyangkut 4 (empat) bentuk kegiatan, yaitu :²⁴

- a. Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*);
- b. Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*);
- c. Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*);
- d. Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.

²¹ *Ibid.*, hlm. 276.

²² *Ibid.*

²³ Jimly Assiddiqie, *Perihal Undang-Undang Di Indonesia*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Agung Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 31 dan 32.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 34.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, memiliki fungsi-fungsi dalam rangka mengawal berjalannya pemerintahan daerah. Fungsi tersebut mencakup fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.

Jimly Asshiddiqie mengelompokkan fungsi-fungsi lembaga legislatif di daerah itu menjadi 3 (tiga), yaitu :²⁵

- a. Fungsi pengawasan;
- b. Fungsi legislasi;
- c. Fungsi representasi.

Fungsi-fungsi tersebut dimiliki dan dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam kerangka mengemban amanat rakyat di propinsi dan kabupaten/kota. Dapat dijelaskan bahwa fungsi legislasi adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah. Fungsi anggaran adalah fungsi yang dijalankan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama-sama pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah. Fungsi pengawasan adalah fungsi yang dijalankan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah, dan keputusan kepala daerah serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.²⁶

Untuk menjalankan fungsi legislasi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diberikan tugas dan wewenang untuk membentuk peraturan daerah bersama kepala Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menetapkan peraturan-peraturan daerah untuk kepentingan daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya yang pelaksanaannya didelegasikan kepada daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat membela kepentingan daerah dan penduduknya ke hadapan pemerintah pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat dengan sepengetahuan kepala daerah yang bersangkutan.²⁷

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 35.

²⁶ Nomensen Sinamo, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Pustaka Mandiri, Jakarta, 2010, hlm. 49.

²⁷ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 41.

Dibentuknya peraturan daerah adalah sebagai produk hukum di tingkat daerah guna mewujudkan kebutuhan-kebutuhan perangkat peraturan perundang-undangan guna melaksanakan pemerintahan daerah serta sebagai yang menampung aspirasi masyarakat yang berkembang di daerah.

4. Konstitusi

Istilah konstitusi berasal dari bahasa Perancis (*constituer*) yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara, sedangkan istilah Undang-Undang Dasar merupakan terjemahan istilah yang dalam bahasa Belandanya *grondwet*. Perkataan *wet* diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia undang-undang, dan *grond* berarti tanah/dasar.²⁸

Di negara-negara yang menggunakan bahasa Inggris sebagai bahasa nasional, dipakai istilah *constitution* yang dalam bahasa Indonesia disebut konstitusi. Pengertian konstitusi dalam praktik dapat berarti lebih luas daripada pengertian Undang-Undang Dasar, tetapi ada juga yang menyamakan dengan pengertian Undang-Undang Dasar.²⁹

Bagi para sarjana ilmu politik istilah *constitution* merupakan sesuatu yang lebih luas, yaitu keseluruhan dari peraturan-peraturan, baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana sesuatu pemerintahan diselenggarakan dalam suatu masyarakat.

Dalam bahasa Latin, kata konstitusi merupakan gabungan dari dua kata, yaitu *cume* dan *statuere*. *Cume* adalah sebuah preposisi yang berarti “bersama dengan...”, sedangkan *statuere* berasal dari kata *sta* yang membentuk kata kerja pokok *stare* yang berarti berdiri. Atas dasar itu, kata

²⁸ Wirjono Projudikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989, hlm. 10.

²⁹ Sri Soemantri M., *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 dalam Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia*, Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 29.

statuere mempunyai arti “membuat sesuatu agar berdiri atau mendirikan/menetapkan”. Dengan demikian bentuk tunggal (*constitutio*) berarti menetapkan sesuatu secara bersama-sama dan bentuk jamak (*constitutio-nes*) berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan.

Mencermati dikotomi antara istilah *constitution* dengan *gronwet* (Undang-Undang Dasar) di atas, L.J. Van Apeldoorn telah membedakan secara jelas di antara keduanya, kalau *gronwet* (Undang-Undang Dasar) adalah bagian tertulis dari suatu konstitusi, sedangkan *constitution* (konstitusi) memuat baik peraturan tertulis maupun yang tidak tertulis.

Sri Soemantri M, dalam disertasinya mengartikan konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar.³⁰ Penyamaan arti dari keduanya ini sesuai dengan praktik ketatanegaraan di sebagian besar negara-negara dunia termasuk di Indonesia.

Penyamaan pengertian antara konstitusi dengan Undang-Undang Dasar, sebenarnya sudah dimulai sejak Oliver Cromwell (*Lord Protector* Republik Inggris 1649-1660) yang menamakan undang-undang dasar itu sebagai *instrument of goverment*, yaitu bahwa Undang-Undang Dasar dibuat sebagai pegangan untuk memerintah dan di sinilah timbul identifikasi dari pengertian konstitusi dan Undang-Undang Dasar.

Dalam kepustakaan Belanda (misalnya L.J. Van Apeldoorn) diadakan pembedaan antara pengertian Undang-Undang Dasar dengan konstitusi.

³⁰ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Disertasi, Alumni, Bandung, 1987, hlm. 1.

Konstitusi adalah segala ketentuan dan aturan mengenai ketatanegaraan (Undang-Undang Dasar, dan sebagainya), atau Undang-Undang Dasar suatu negara. Dengan kata lain, segala tindakan atau perilaku seseorang maupun penguasa berupa kebijakan yang tidak didasarkan atau menyimpangi konstitusi, berarti tindakan (kebijakan) tersebut adalah tidak konstitusional. Konstitusionalisme, yaitu suatu paham mengenai pembatasan kekuasaan dan jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi.³¹

Dalam wacana politik kata “konstitusi” biasanya digunakan dalam

2 (dua) pengertian, yaitu :³²

- a. Digunakan dalam menggambarkan seluruh sistem ketatanegaraan suatu negara dalam bentuk peraturan-peraturan yang menjadi rujukan untuk mengatur dan mengarahkan pemerintahan. Biasanya aturan-aturan ini bersifat legal dan sebagian bersifat non legal yang berupa kebiasaan, persetujuan, adat, atau konvensi. Sistem ketatanegaraan di dunia hampir semua negara menerapkan peraturan campuran ini, sehingga kita bisa menyebut kumpulan peraturan ini sebagai konstitusi;
- b. Hampir setiap negara di dunia kecuali Inggris kata “konstitusi” digunakan dalam pengertian yang lebih sempit dari yang pertama. Kata tersebut digunakan bukan untuk menggambarkan seluruh kumpulan peraturan, tetapi hanya tertuju dari hasil seleksi peraturan-peraturan dalam satu dokumen atau beberapa dokumen yang terkait secara erat. Dalam konteks ini, konstitusi sebagai hasil seleksi peraturan-peraturan hukum yang diwujudkan dalam sebuah dokumen.

Semua konstitusi biasanya menjadikan kekuasaan sebagai fokus kajiannya, karena itu kekuasaan pada intinya perlu dibatasi sebagaimana mestinya. Pembatasan kekuasaan pada umumnya dianggap corak umum materi konstitusi, sehingga konstitusionalisme dianggap sebagai sistem yang melembaga untuk pembatasan yang efektif dan teratur terhadap tindakan-tindakan pemerintah. Artinya bahwa persoalan yang terpenting dalam setiap konstitusi adalah peraturan mengenai pengawasan dan pembatasan terhadap kekuasaan pemerintah.³³

³¹ Tim Penyusun Kamus, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai Pustaka, Jakarta, 1991, hlm. 521.

³² K.C. Wheare, *Konstitusi-konstitusi Modern*, Terjemahan Muhammad Hardadi, Pustaka Eureka, Surabaya, 2003, hlm. 2-3.

³³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme...*, *op.cit.*, hlm. 21.

Dalam berbagai literatur hukum tata negara maupun ilmu politik, kajian tentang ruang lingkup paham konstitusi (konstitusionalisme) terdiri dari :³⁴

- a. Anatomi kekuasaan (kekuasaan politik) tunduk pada hukum;
- b. Jaminan dan perlindungan hak-hak asasi manusia;
- c. Peradilan yang bebas dan mandiri;
- d. Pertanggungjawaban kepada rakyat (akuntabilitas publik) sebagai sendi utama dari asas kedaulatan rakyat.

Keempat prinsip atau ajaran di atas merupakan “maskot” bagi suatu pemerintahan yang konstitusional. Akan tetapi, suatu pemerintahan (negara) meskipun konstitusinya sudah mengatur prinsip-prinsip di atas, namun tidak diimplementasikan, maka belumlah dapat dikatakan sebagai negara yang konstitusional atau menganut paham konstitusi.

F. Metode Penelitian

Dalam melakukan suatu penelitian untuk mencapai tujuan, umumnya diperlukan suatu metode yang akurat dan terarah, sehingga tujuan dapat dicapai secara utuh dan menyeluruh, demikian juga untuk memperoleh dan mengumpulkan data di dalam penelitian tersebut, diperlukan suatu metodologi yang tepat, sehingga apa yang ingin dijangkau di dalam suatu penelitian dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya.³⁵

Metode yang akan digunakan dalam penelitian ini terdiri dari langkah-langkah berikut :

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode *yuridis sosiologis*, yaitu selain menggunakan asas dan prinsip

³⁴ Dahlan Thaib, dkk., *Teori dan Hukum Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 2.

³⁵ Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Bandung, 1982, hlm. 137.

hukum dalam meninjau, melihat, dan menganalisa masalah-masalah, penelitian ini juga meninjau bagaimana pelaksanaannya dalam praktek,³⁶ yang dalam hal ini berkaitan dengan optimalisasi fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bora dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Konstitusi Negara Republik Indonesia. Dalam penulisan penelitian tesis ini, akan digunakan pendekatan undang-undang, dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.³⁷

2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini lebih spesifikasi dengan melakukan penelitian deskriptif analisis, karena peneliti berkeinginan untuk menggambarkan atau memaparkan atas subjek dan objek penelitian, yang kemudian menganalisa dan akhirnya ditarik kesimpulan dari hasil penelitian tersebut.³⁸ Dikatakan deskriptif karena dari penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran yang jelas, rinci, dan sistematis, sedangkan dikatakan analisis karena data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan maupun data kasus yang akan dianalisa untuk memecahkan terhadap permasalahan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

³⁶ Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 33.

³⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hlm. 93.

³⁸ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm. 183.

3. Jenis Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder .

a. Data Primer

Data primer ini adalah data yang diperoleh terutama dari hasil penelitian sosiologis/empiris, yaitu dilakukan langsung di dalam masyarakat, teknik yang digunakan adalah wawancara dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Blora.

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu yang dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancarai (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan. Dalam hal ini, peneliti menggunakan wawancara terstruktur, di mana seorang pewawancara menetapkan sendiri masalah dan pertanyaan-pertanyaan yang akan diajukan untuk mencari jawaban atas hipotesis yang disusun dengan ketat.³⁹

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka melalui studi kepustakaan, dan data ini juga diperoleh dari instansi/lembaga yang berkaitan dengan tujuan penelitian ini.⁴⁰ Data sekunder ini mencakup :

1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari :

a) Norma (dasar) atau kaidah dasar, yaitu Pancasila;

³⁹ Lexy. J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, hlm. 135 dan 138.

⁴⁰ Soeratno dan Lincolin Arsyad, *Metodologi Penelitian Untuk Ekonomi Dan Bisnis*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 2003, hlm. 173.

- b) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - c) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
 - d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
 - e) Berbagai peraturan yang berkaitan dengan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan pemerintahan daerah.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti :
- a) Kepustakaan yang berkaitan dengan Legislasi;
 - b) Kepustakaan yang berkaitan dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
 - c) Kepustakaan yang berkaitan dengan Pemerintahan Daerah; serta
 - d) Kepustakaan yang berkaitan dengan Konstitusi.
- 3) Bahan hukum tertier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti :
- a) Kamus hukum;
 - b) Kamus Bahasa Indonesia;
 - c) Ensiklopedia.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data mengandung makna sebagai upaya pengumpulan data dengan menggunakan alat pengumpul data tertentu.⁴¹ Penentuan alat pengumpul data dalam penelitian ini yang berpedoman pada jenis datanya. Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder yang diperoleh melalui studi lapangan dan studi kepustakaan.

Data primer merupakan data yang diperoleh dari hasil wawancara secara langsung yang dilakukan oleh peneliti terhadap responden. Responden adalah seseorang atau individu yang akan memberikan respon terhadap pertanyaan yang diajukan oleh peneliti. Responden merupakan orang atau individu yang terkait secara langsung dengan data yang dibutuhkan.⁴² Sedangkan data sekunder menurut Ronny Hanitijo Soemitro adalah data yang terdiri dari bahan hukum primer, yaitu berupa peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi dan bahan hukum sekunder, yaitu berupa dokumen atau risalah perundang-undangan, hasil penelitian dan kegiatan ilmiah serta pendapat para ahli hukum dan ensiklopedia.⁴³

Adapun pengambilan sampel untuk memperoleh data primer dalam studi lapangan, dilakukan dengan metode *purposive sampling*. *Purposive sampling* adalah metode pengambilan sampel yang dilakukan dengan pertimbangan pada pengumpulan data yang sesuai dengan maksud dan

⁴¹ W. Gulo, *Metode Penelitian*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 123.

⁴² Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *op.cit.*, hlm. 174.

⁴³ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri...*, *op.cit.*, hlm. 11.

tujuan penelitian.⁴⁴ Silalahi menyatakan bahwa “sampel adalah suatu sub setiap bagian dari populasi berdasarkan apakah itu *representative* atau tidak”.⁴⁵ Yang dimaksud dengan pengertian di atas adalah orang-orang yang memiliki tingkat pendidikan tertentu, jabatan tertentu, dan usia tertentu. *Purposive sampling* pada sampel yang dipilih dengan cermat sehingga relevan dengan metode penelitian.

a. Studi Lapangan

Dalam penelitian lapangan, teknik pengumpul data yang digunakan adalah wawancara dengan menggunakan pedoman wawancara. Pengajuan pertanyaan secara terstruktur, kemudian beberapa butir pertanyaan diperdalam untuk memperoleh keterangan dan penjelasan lebih lanjut. Wawancara dilakukan dengan subjek penelitian, yaitu anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Blora.

Wawancara dengan subjek penelitian tersebut adalah untuk memperoleh data mengenai optimalisasi fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Blora dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Konstitusi Negara Republik Indonesia.

⁴⁴ Irwan Soehartono, *Metode Penelitian Sosial, Suatu Teknik Bidang Kesejahteraan Sosial dan Ilmu Sosial Lainnya*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 2004, hlm. 61.

⁴⁵ Uber Silalahi, *Metode Penelitian Sosial*, Unpar Press, Bandung, 2006, hlm. 233.

b. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan ini dilakukan dengan mencari buku-buku yang terkait dengan penelitian. Alat pengumpul data yang digunakan dalam studi kepustakaan meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier.

5. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Blora, beralamat di Jalan Ahmad Yani Nomor 36 Blora Telepon/Fax : (0296) 531043

6. Teknik Analisis Data

Sesuai data yang telah diperoleh selama melakukan penelitian dengan jalan membaca buku-buku perpustakaan kemudian dilakukan dianalisis. Analisis yang dipergunakan dalam tesis ini adalah *analisis kualitatif*, yaitu suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data *deskriptif analitis*, yaitu apa yang diperoleh dari penelitian kepustakaan atau dinyatakan oleh narasumber secara tertulis atau lisan dan juga perilakunya yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.⁴⁶

Data yang telah terkumpul dan lengkap, dipilih dan disusun secara sistematis, dan kemudian dianalisa dengan menggunakan landasan teori yang ada, sehingga dapat mencapai suatu kesimpulan. Dari data yang telah disusun dan dianalisis akan diperoleh kebenaran-kebenaran yang dapat dipakai untuk menjawab persoalan-persoalan yang diajukan dalam penelitian. Hal ini untuk menjamin apakah sudah dapat dipertanggung

⁴⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1986, hlm. 250.

jawabkan sesuai dengan kenyataan, selanjutnya data diolah dan disajikan dalam bentuk tesis.

G. Sistematika Penulisan Tesis

Penulisan tesis ini terdiri dari 4 (empat) bab, di mana ada keterkaitan antara bab yang satu dengan yang lainnya. Sistem penulisan tesis ini akan dijabarkan sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan, yang berisi uraian tentang Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Teoretis, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan Tesis.

Bab II Tinjauan Pustaka, yang berisi Tinjauan umum tentang legislasi yang didalamnya diuraikan mengenai makna legislasi serta pembentukan peraturan daerah dan program legislasi daerah, Tinjauan umum tentang dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota yang didalamnya diuraikan mengenai wewenang dan tugas dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota serta hak dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota, Tinjauan umum tentang pemerintahan daerah yang didalamnya diuraikan mengenai pemerintahan daerah dan latar belakang sejarah otonomi daerah; Tinjauan umum tentang konstitusi yang didalamnya diuraikan mengenai klasifikasi konstitusi dan mekanisme perubahan konstitusi, serta konstitusi dalam hukum Islam.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan, yang berisi tentang uraian mengenai : Pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Kabupaten Blora dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebelum amandemen Konstitusi Negara Republik Indonesia, Penyebab perlu dilakukannya optimalisasi fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Blora dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan Upaya optimalisasi fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Blora dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Konstitusi Negara Republik Indonesia.

Bab IV Penutup, yang berisi simpulan dan saran.