

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Indonesia telah mengalami perubahan tata pemerintahan mendasar dengan runtuhnya kepemimpinan politik Orde Baru yang berkuasa lebih dari 30 tahun. Dalam waktu lebih dari 30 tahun, penyelenggara negara tidak dapat menjalankan tugas dan fungsinya secara optimal, sehingga penyelenggara negara tidak berjalan sebagaimana mestinya. Hal itu terjadi karena adanya pemusatan kekuasaan, wewenang, dan tanggung jawab pada Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.<sup>1</sup>

Bangkitnya kesadaran masyarakat akan hak-haknya yang selama ini dieksploitasi oleh para elite untuk merebut atau mempertahankan kekuasaan semakin mengerucutkan perjuangan masyarakat untuk mewujudkan sistem pemilihan pemimpin yang demokratis sehingga kemudian diharapkan bisa menghasilkan para pemimpin dan wakil rakyat yang bersih dan berpihak pada kepentingan masyarakat.<sup>2</sup>

Sejalan dengan upaya reformasi di seluruh sendi kehidupan berbangsa dan bernegara, Pemerintah juga berupaya untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Agenda tersebut merupakan upaya untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, antara lain keterbukaan, akuntabilitas, efektifitas dan

---

<sup>1</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme*, UU Nomor 28 Tahun 1999, LN Nomor 75 Tahun 1999, TLN Nomor 3851, Penjelasan Umum.

<sup>2</sup> Laode Ida, "Pemilihan Langsung Kepala Daerah," *Jurnal Pusat Studi Pengembangan Kawasan Edisi 5*, (Jakarta: PSPK, 2003), hlm. 9.

efisiensi, menjunjung tinggi supremasi hukum, dan membuka partisipasi masyarakat yang dapat menjamin kelancaran, keserasian dan keterpaduan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Pada Perpres Nomor 7 Tahun 2005<sup>3</sup> Bab 14 Bagian III disebutkan bahwa dalam upaya untuk mencapai sasaran pembangunan penyelenggaraan negara dalam mewujudkan tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa, maka salah satu diantara kebijakan penyelenggara negara 2004-2009 adalah menuntaskan penanggulangan penyalahgunaan kewenangan dalam bentuk praktik-praktik KKN dengan cara penerapan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik pada setiap tingkat dan kegiatan instansi pemerintahan.

Parlemen menjadi instrumen penting dalam penyelenggaraan demokrasi. Dia adalah perwujudan prinsip kedaulatan rakyat dalam bentuk perwakilan. Keberadaan parlemen jelas ditujukan untuk memberikan jaminan bahwa suara, aspirasi dan kepentingan rakyat yang diwakili menjadi pertimbangan-pertimbangan utama dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bertanggung jawab.<sup>4</sup>

Dalam tata pemerintahan demokratis di Indonesia sekarang, pemilihan langsung dapat lebih menjamin terlaksananya prinsip-prinsip keterwakilan, akuntabilitas, dan legitimasi politik terhadap rakyat. Terdapat tiga alasan pokok mengapa pemilihan langsung selaras dengan konteks desentralisasi dan otonomi daerah. *Pertama*, pemilihan langsung membuka ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik di daerah secara setara (*political equality*). Lebih dari sekedar pengembira dalam pesta demokrasi, pemilihan

---

<sup>3</sup> Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009*, Perpres Nomor 7 Tahun 2005, LN Nomor 11 Tahun 2005.

<sup>4</sup> Indra J. Piliang dan T.A. Legowo, ed. *Disain Baru Sistem Politik Indonesia*, (Jakarta: CSIS, 2006), hlm. 44.

langsung memberikan berbagai peran pada rakyat untuk memberikan suara pada wakil mereka dalam berbagai lembaga perwakilan termasuk DPRD. *Kedua*, pemilihan langsung memberikan akses politik kepada rakyat dalam upaya mendapatkan berbagai pelayanan publik (*public service*) yang menjadi haknya. *Ketiga*, pemilihan langsung juga memberikan jalur kendali yang lebih luas bagi rakyat dalam memastikan terakomodasinya kepentingan-kepentingan dalam kebijakan-kebijakan publik yang lebih tanggap (*responsive and accommodative policy*).<sup>5</sup>

Pemilihan umum langsung oleh rakyat dilakukan untuk memilih para wakil rakyat di DPR, DPD, dan DPRD, selain juga tentunya untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Dengan pemilihan langsung, semua pejabat politik kini dapat mengklaim legitimasi posisi mereka. Perhatian kepada lembaga legislatif sepatutnya tidak hanya ditujukan kepada DPR dan DPD saja, tetapi juga mencakup lembaga perwakilan di daerah, baik DPRD Provinsi, maupun DPRD Kabupaten dan DPRD Kota.<sup>6</sup>

Walaupun dalam perkembangan selanjutnya kedudukan dan fungsi DPRD berubah-ubah, sesuai dengan perubahan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya, namun hubungan kemitraan antara DPRD dan Kepala Daerah dalam rangka penyelenggaraan urusan rumah tangga daerah tetap berlanjut hingga sekarang

---

<sup>5</sup> Agung Djojosoekarto, et. al, *Menjadi Wakil Rakyat dalam Tata Demokrasi Baru*, (Jakarta: Sekretariat Nasional ADEKSI-Konrad Adenauer Stiftung, 2004), hlm. 24-25.

<sup>6</sup> Agung Djojosoekarto, et. al, *Meningkatkan Kinerja Fungsi Legislasi DPRD*, (Jakarta: Sekretariat Nasional ADEKSI-Konrad Adenauer Stiftung, 2004), hlm. ii.

ini. UU Nomor 32 Tahun 2004<sup>7</sup> yang sekarang berlaku menggariskan bahwa unsur Pemerintahan Daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD. Kedua unsur ini berkedudukan sama tinggi. Dalam kedudukan yang sama tinggi ini Kepala Daerah dan DPRD diharapkan dapat bekerjasama secara serasi agar tertib pemerintahan di daerah dapat berjalan.<sup>8</sup>

Terkait dengan upaya mewujudkan DPRD yang kuat, berkinerja tinggi, dan memenuhi harapan masyarakat, penting bagi setiap Anggota DPRD untuk mempersiapkan SDM yang berkualitas. Untuk dapat mengartikulasikan kepentingan masyarakat ke dalam berbagai kebijaksanaan Pemerintah Daerah memang menuntut kemampuan DPRD untuk menyelaraskan kepentingan masyarakat dengan kepentingan eksekutif.<sup>9</sup>

Minimal terdapat tiga jenis SDM yang harus dipersiapkan, yaitu Anggota DPRD yang berkualifikasi sebagai *professional politicians*, dukungan dari para staf ahli yang profesional (*professional supporting expert advisors*), dan staf administrasi yang profesional (*professional administrative staff*).<sup>10</sup> Dalam UU Nomor 22 Tahun 2003 disebutkan bahwa hak Anggota DPRD Provinsi maupun Anggota DPRD Kabupaten/Kota diantaranya adalah hak protokoler serta hak

---

<sup>7</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*, UU Nomor 32 Tahun 2004, LN Nomor 125 Tahun 2004, TLN Nomor 4437.

<sup>8</sup> Miriam Budiarmo dan Ibrahim Ambong, ed. *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1993), hlm. 104-105.

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm. 120.

<sup>10</sup> Agung Djosoekarto, et. al, *Meningkatkan Kinerja Fungsi Legislasi DPRD*, (Jakarta: Sekretariat Nasional ADEKSI-Konrad Adenauer Stiftung, 2004), hlm. iii.

keuangan dan administratif.<sup>11</sup> Pengaturan mengenai hak-hak Anggota DPRD, khususnya tentang hak protokoler serta hak keuangan dan administratif tidak diatur secara rinci dalam undang-undang ini. Untuk pengaturan yang lebih spesifik, hak-hak tersebut diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah sebagaimana bunyi Pasal 101 Ayat (3) UU Nomor 22 Tahun 2003,

“Kedudukan protokoler dan keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota diatur dengan Peraturan Pemerintah”.

Berkaitan dengan itu, pada tanggal 28 Agustus 2004 Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004<sup>12</sup> tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai pedoman yang mengatur mengenai hak protokoler dan keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD. Kemudian, pada tanggal 12 Oktober 2005 Pemerintah melakukan revisi atas PP Nomor 24 Tahun 2004 dengan memberlakukan PP Nomor 37 Tahun 2005.<sup>13</sup> Pemerintah merevisi PP Nomor 24 Tahun 2004 dengan alasan bahwa dalam pelaksanaannya terdapat perbedaan penafsiran Pasal-Pasal dan penjelasan Pasal tertentu. Selain hal tersebut, dengan berlakunya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang

---

<sup>11</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, UU Nomor 22 Tahun 2003, LN Nomor 92 Tahun 2003, TLN Nomor 4310, Pasal 64 jo. Pasal 80.

<sup>12</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, PP Nomor 24 Tahun 2004, LN Nomor 90 Tahun 2004, TLN Nomor 4416.

<sup>13</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Perubahan Atas PP Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, PP Nomor 37 Tahun 2005, LN Nomor 94 Tahun 2005, TLN Nomor 4540.

Pemerintahan Daerah, maka pengaturan mengenai Badan Kehormatan dalam PP Nomor 24 Tahun 2004 perlu disesuaikan dengan undang-undang tersebut.<sup>14</sup>

Setahun kemudian, Pemerintah untuk kedua kalinya melakukan perubahan atas PP Nomor 24 Tahun 2004. Tepatnya pada tanggal 14 November 2006 Pemerintah menerbitkan PP Nomor 37 Tahun 2006.<sup>15</sup> PP Nomor 37 Tahun 2006 dimaksudkan untuk mengubah beberapa ketentuan PP Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD sebagaimana telah diubah dengan PP Nomor 37 Tahun 2005. Perubahan tersebut dalam rangka mendorong peningkatan kinerja DPRD dan untuk penyesuaian penganggarannya dalam APBN berdasarkan PP Nomor 58 Tahun 2005. Maka selain penerimaan penghasilan yang selama ini diterima oleh Pimpinan dan Anggota DPRD, PP ini menetapkan pemberian Tunjangan Komunikasi Intensif setiap bulan yang digunakan untuk kegiatan menampung dan menjaring aspirasi masyarakat. Khusus kepada Pimpinan DPRD diberikan Dana Operasional setiap bulan guna menunjang kelancaran pelaksanaan tugas Pimpinan DPRD yang besarnya disesuaikan dengan beban tugas dan kemampuan keuangan daerah.<sup>16</sup>

Terbitnya PP Nomor 37 Tahun 2006 telah menimbulkan kontroversi di kalangan masyarakat. Yang menjadi perbincangan dalam masyarakat adalah karena para Pimpinan dan Anggota DPRD diberikan tambahan sumber penghasilan berupa

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, Penjelasan Umum.

<sup>15</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Perubahan Kedua atas PP Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, PP Nomor 37 Tahun 2006, LN Nomor 90 Tahun 2006, TLN Nomor 4659.

<sup>16</sup> *Ibid.*, Penjelasan Umum.

Tunjangan Komunikasi Intensif dan Dana Operasional yang khusus diberikan kepada Pimpinan DPRD (Pasal 10A). Yang memicu polemik adalah karena Tunjangan Komunikasi Intensif dan Dana Operasional tersebut dibayarkan terhitung mulai tanggal 1 Januari 2006 (Pasal 14D). Artinya, para Pimpinan dan Anggota DPRD akan menikmati dana rapelan dalam jumlah yang cukup besar. Sungguh merupakan suatu ironi jika melihat realita kondisi kehidupan ekonomi masyarakat pada umumnya yang saat ini semakin terpuruk. Upaya pemerintah yang sedang dan terus melanjutkan upaya mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) pun dipertanyakan.

Beberapa bulan kemudian, tepatnya tanggal 14 Maret 2007, Pemerintah memberlakukan PP Nomor 21 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga atas PP Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD.<sup>17</sup> Sebagaimana kehadiran PP Nomor 37 Tahun 2006 yang telah menimbulkan kontroversi di kalangan masyarakat luas, PP Nomor 21 Tahun 2007 pun menimbulkan polemik, khususnya di kalangan Anggota DPRD sendiri.

Yang menjadi permasalahan adalah adanya ketentuan yang mengatur bahwa Pimpinan dan Anggota DPRD yang telah menerima Tunjangan Komunikasi Intensif dan Pimpinan DPRD yang telah menerima Dana Operasional<sup>18</sup> harus menyetorkan kembali ke Kas Umum Daerah paling lambat 1 (satu) bulan sebelum berakhirnya masa bakti sebagai Anggota DPRD periode tahun 2004 – 2009 (Pasal 29A). Dengan

---

<sup>17</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Perubahan Ketiga atas PP Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, PP Nomor 21 Tahun 2007, LN Nomor 44 Tahun 2007, TLN Nomor 4709.

<sup>18</sup> Dalam PP Nomor 21 Tahun 2007, istilah Dana Operasional diubah menjadi Belanja Penunjang Operasional Pimpinan (vide Pasal 1 angka 15b).

adanya ketentuan tersebut, PP Nomor 21 Tahun 2007 cukup banyak menuai reaksi dan protes Anggota DPRD.

Dengan latar belakang inilah yang menjadi dasar mengapa penulis membahas skripsi dengan judul :

**“TINJAUAN YURIDIS PP NOMOR 21 TAHUN 2007 TENTANG PERUBAHAN KETIGA ATAS PP NOMOR 24 TAHUN 2004 TENTANG KEDUDUKAN PROTOKOLER DAN KEUANGAN PIMPINAN DAN ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DIKAITKAN DENGAN ASAS-ASAS *GOOD GOVERNANCE*”.**

## **B. Permasalahan**

Berdasarkan penjelasan di atas, maka penulis akan mengkaji dan mengidentifikasi masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana hubungan antara kewajiban pengembalian Tunjangan Komunikasi Intensif Pimpinan dan Anggota DPRD dan Dana Operasional Pimpinan DPRD dengan asas-asas *good governance*?
2. Apa konsekuensi hukum bagi Pimpinan dan Anggota DPRD yang tidak mengembalikan Tunjangan Komunikasi Intensif dan Pimpinan DPRD yang tidak mengembalikan Dana Operasional?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian yang dilakukan penulis berdasarkan perumusan masalah adalah :



1. Untuk mengetahui hubungan antara kewajiban pengembalian Tunjangan Komunikasi Intensif Pimpinan dan Anggota DPRD dan Dana Operasional Pimpinan DPRD dengan asas-asas *good governance*.
2. Untuk mengetahui konsekuensi hukum bagi Pimpinan dan Anggota DPRD yang tidak mengembalikan Tunjangan Komunikasi Intensif dan Pimpinan DPRD yang tidak mengembalikan Dana Operasional.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat berguna :

1. Bagi penulis; berguna bagi dirinya untuk menambah wawasan dan pengetahuan bagi dirinya mengenai apa yang diteliti serta sebagai masukan dan sumbangan yang bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum.
2. Berguna dan bermanfaat bagi pembaca yang ingin mengetahui maupun menambah wawasan dan pengetahuan tentang hal-hal yang diteliti.

#### **E. Definisi Operasional**

Dalam skripsi ini beberapa definisi yang berkaitan dengan penelitian adalah sebagai berikut :

1. Penyelenggara Negara adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas

pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;<sup>19</sup>

2. Asas Umum Pemerintahan Negara Yang Baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan dan norma hukum, untuk mewujudkan Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme;<sup>20</sup>
3. Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut;<sup>21</sup>
4. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, selanjutnya disebut APBN, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat;<sup>22</sup>
5. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disebut APBD, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;<sup>23</sup>
6. Pemerintahan adalah pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah;<sup>24</sup>

---

<sup>19</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme*, UU Nomor 28 Tahun 1999, LN Nomor 75 Tahun 1999, TLN Nomor 3851, Pasal 1.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Keuangan Negara*, UU Nomor 17 Tahun 2003, LN Nomor 47 Tahun 2003, TLN Nomor 4286, Pasal 1.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*

7. Penerimaan Daerah adalah uang yang masuk ke kas daerah;<sup>25</sup>
8. Pengeluaran Daerah adalah uang yang keluar dari kas daerah;<sup>26</sup>
9. Pemerintah Pusat, yang selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan Pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;<sup>27</sup>
10. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan 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;<sup>28</sup>
11. Pemerintah Daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah;<sup>29</sup>
12. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah;<sup>30</sup>

---

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah*, UU Nomor 33 Tahun 2004, LN Nomor 126 Tahun 2004, TLN Nomor 4438, Pasal 1.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*, UU Nomor 32 Tahun 2004, LN Nomor 125 Tahun 2004, TLN Nomor 4437.

13. Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut;<sup>31</sup>
14. Tunjangan Komunikasi Intensif adalah uang yang diberikan kepada Pimpinan dan Anggota DPRD setiap bulan dalam rangka mendorong peningkatan kinerja Pimpinan dan Anggota DPRD;<sup>32</sup>
15. Belanja Penunjang Operasional Pimpinan adalah dana yang disediakan bagi Pimpinan DPRD setiap bulan untuk menunjang kegiatan operasional yang berkaitan dengan representasi, pelayanan, dan kebutuhan lain guna melancarkan pelaksanaan tugas Pimpinan DPRD sehari-hari.<sup>33</sup>

Adapun definisi berdasarkan atas ketentuan PP Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, adalah sebagai berikut :

1. Pimpinan DPRD adalah Ketua dan Wakil-wakil Ketua DPRD;
2. Anggota DPRD adalah mereka yang diresmikan keanggotaannya sebagai Anggota DPRD dan telah mengucapkan sumpah/janji berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;

---

<sup>31</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah*, PP Nomor 58 Tahun 2005, LN Nomor 140 Tahun 2005, TLN Nomor 4578, Pasal 1.

<sup>32</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Perubahan Ketiga atas PP Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, PP Nomor 21 Tahun 2007, LN Nomor 44 Tahun 2007, TLN Nomor 4709, Pasal 1.

<sup>33</sup> *Ibid.*

3. Kedudukan protokoler adalah kedudukan yang diberikan kepada seseorang untuk mendapatkan penghormatan, perlakuan, dan tata tempat dalam acara resmi atau pertemuan resmi.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Tipe Penelitian**

Dalam penulisan skripsi ini tipe penelitian yang digunakan penulis adalah penelitian hukum normatif disebut juga penelitian kepustakaan (*library research*), adalah penelitian yang dilakukan dengan cara menelusuri atau menelaah dan menganalisis bahan pustaka atau bahan dokumen siap pakai. Dalam penelitian hukum bentuk ini dikenal sebagai *legal research*, dan jenis data yang diperoleh adalah data sekunder. Kegiatan yang dilakukan dapat berbentuk menelusuri dan menganalisis peraturan, mengumpulkan dan menganalisis vonis atau yurisprudensi, membaca dan menganalisis kontrak atau mencari, membaca dan membuat rangkuman dari buku acuan.<sup>34</sup>

Pada penelitian jenis ini, hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap

---

<sup>34</sup> Heru Susetyo & Henry Arianto, "Pedoman Praktis Menulis Skripsi", (Bahan Kuliah Metodologi Penelitian Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonusa Esa Unggul, Jakarta), hlm. 7.

pantas.<sup>35</sup> Penelitian ini berobjekan pada norma yang terdapat dalam aturan hukum tertulis maupun tidak tertulis.<sup>36</sup>

## 2. Sumber Data

Data yang diperoleh penulis dalam penyelesaian penelitian ini adalah data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari bahan pustaka atau literatur yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.<sup>37</sup> Data sekunder digunakan sebagai pelengkap dan referensi dalam penelitian, sehingga data sekunder bercirikan kepada kepustakaan. Dalam penelitian hukum normatif, data sekunder lazim disebut dan dikenal dengan istilah bahan hukum.<sup>38</sup> Data sekunder terdiri dari :

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang bersumber dari otoritas pembuatan pengaturan dan mengikat secara hukum (absah)<sup>39</sup>, antara lain :
  - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - 2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;
  - 3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
  - 4) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD;

---

<sup>35</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), hlm. 118-119.

<sup>36</sup> Sekretariat Jenderal DPR RI, *Modul Perancangan Undang-Undang*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008), hlm. 5.

<sup>37</sup> Heru Susetyo & Henry Arianto, *Op. Cit*, hlm. 19.

<sup>38</sup> Sekretariat Jenderal DPR RI, *Op. Cit*, hlm. 8.

<sup>39</sup> *Ibid.*

- 5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- 6) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- 7) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah;
- 8) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- 9) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- 10) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
- 11) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua atas Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- 12) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga atas Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- 13) Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004 – 2009;
- 14) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pengelompokkan Kemampuan Keuangan Daerah, Penganggaran dan Pertanggungjawaban Penggunaan Belanja Penunjang Operasional Pimpinan

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta Tata Cara Pengembalian Tunjangan Komunikasi Intensif dan Dana Operasional.

- b. Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan seterusnya.<sup>40</sup>
- c. Bahan hukum tersier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, dan ensiklopedia.<sup>41</sup>

### 3. Cara Memperoleh Data

Di dalam penulisan skripsi ini penulis akan melakukan tinjauan kepustakaan yaitu pengumpulan data dengan teknik *legal research* yang ada hubungannya dengan masalah yang akan dibahas dari berbagai karya tulis maupun buku bacaan tentang hukum (literatur hukum), yang membahas mengenai permasalahan dalam penulisan ini sehingga dapat menjawab permasalahan tersebut.

Teknik analisis data dalam jenis penelitian hukum normatif dimulai dari identifikasi masalah, yang kemudian dideskripsikan, disistematisasikan dan disinkronisasikan dengan seluruh ketentuan-ketentuan hukum positif. Selanjutnya analisis dilakukan berdasarkan teori atau konsep yang digunakan dalam penelitian. Akhirnya analisis sampai kepada kajian tentang prinsip hukum dan asas hukum; dan kajian tentang sistem hukum yang dapat memenuhi prinsip atau nilai keadilan.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> Sekretariat Jenderal DPR RI, *Manual Pedoman Perancangan Undang-Undang*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2007), hlm. 13-14.



## **G. Sistematika Penulisan**

Agar mempermudah suatu karya tulis hasil penelitian, maka penulis membagi tulisan ke dalam beberapa bagian, antara lain :

### **BAB I       Pendahuluan**

Di dalam bab ini penulis akan menguraikan beberapa hal, yaitu :

Latar Belakang, Permasalahan, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Metode Penelitian, Definisi Operasional, dan diakhiri dengan Sistematika Penulisan.

### **BAB II       Landasan Teori**

- A. Tinjauan Umum
- B. *Good Governance*
- C. Dasar Hukum dan Landasan Operasional DPRD
- D. Hak dan Kewajiban Anggota DPRD
- E. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)
- F. Belanja Pimpinan dan Anggota DPRD

### **BAB III     Latar Belakang Diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD**

- A. Latar Belakang Filosofis
- B. Latar Belakang Sosiologis
- C. Latar Belakang Yuridis
- D. Latar Belakang Dibentuknya DPRD
- E. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

**BAB IV      Tinjauan Yuridis Atas Pengembalian Tunjangan Komunikasi Intensif dan Dana Operasional**

- A. Pengertian Keuangan Daerah dan Keuangan Negara
- B. Hak Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD Berdasarkan PP Nomor 37 Tahun 2006 dan Perintah Pengembalian Hak Keuangan DPRD Berdasarkan PP Nomor 21 Tahun 2007 Dikaitkan dengan *Asas-Asas Good Governance*
- C. Konsekuensi Hukum Bagi Pimpinan dan Anggota DPRD Yang Tidak Mengembalikan Tunjangan Komunikasi Intensif dan Dana Operasional

**BAB V      Penutup**

- A. Kesimpulan
- B. Saran