

**IMPLEMENTASI FUNGSI REPRESENTASI DEWAN PERWAKILAN
RAKYAT DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN
PEMERINTAHAN DAERAH
(Studi Komparatif DPRD Kota Bandar Lampung dan DPRD Kabupaten
Lampung Utara)**

Disertasi

Oleh

**HANDRIE KURNIAWAN
2036011008**



**PROGRAM DOKTOR STUDI PEMBANGUNAN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2026**

**IMPLEMENTASI FUNGSI REPRESENTASI DEWAN PERWAKILAN
RAKYAT DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN
PEMERINTAHAN DAERAH
(Studi Komparatif DPRD Kota Bandar Lampung dan DPRD Kabupaten
Lampung Utara)**

Oleh

HANDRIE KURNIAWAN

Disertasi

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar
DOKTOR

Pada

**Program Doktor Studi Pembangunan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung**



**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2026**

ABSTRAK

**IMPLEMENTASI FUNGSI REPRESENTASI DEWAN PERWAKILAN
RAKYAT DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN
PEMERINTAHAN DAERAH
(Studi Komparatif DPRD Kota Bandar Lampung dan DPRD Kabupaten
Lampung Utara)**

Oleh

HANDRIE KURNIAWAN

Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi fungsi representasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui studi komparatif di Kota Bandar Lampung dan Kabupaten Lampung Utara. Berangkat dari kerangka demokrasi perwakilan deliberatif Nadia Urbinati, penelitian ini menelaah bagaimana aspirasi dan opini publik disalurkan serta dikonversi menjadi kebijakan melalui fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Analisis difokuskan pada empat dimensi representasi: partisipasi publik, keterbukaan, akuntabilitas dan responsivitas, serta kualitas kebijakan.

Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif melalui wawancara mendalam, observasi partisipatif, dan studi dokumen, dengan analisis data model interaktif Miles, Huberman, dan Saldaña. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan fungsi representasi DPRD di kedua daerah berjalan prosedural, namun lemah secara substantif. Kanal opini dan kehendak masyarakat tidak menghasilkan konversi ke dalam kebijakan dan gagal menjadi dasar representasi yang deliberatif. Keterbatasan kelembagaan, fragmentasi politik, kapasitas sumber daya legislatif yang belum memadai, dominasi eksekutif, dan keterbatasan fiskal menjadi faktor utama penyebab lemahnya representasi substantif. Bandar Lampung menunjukkan kondisi lebih baik dibanding Lampung Utara, namun masih menghadapi masalah serupa.

Secara teoretis, penelitian ini menyempurnakan konsep Urbinati dengan mengajukan tiga prasyarat operasional kelembagaan, politik, dan regulasi serta pra-kondisi pendukungnya sebagai fondasi representasi deliberatif di tingkat lokal. Secara praktis, penelitian menawarkan model penguatan tata kelola DPRD dan reformasi mekanisme elektoral serta penguatan keterbukaan dan akuntabilitas publik untuk mencegah krisis legitimasi dan memulihkan hubungan wakil dan rakyat untuk memperkuat pembangunan daerah dalam sistem demokrasi Indonesia.

Kata kunci: Representasi, DPRD, Demokrasi Deliberatif, Pemerintahan Daerah

ABSTRACT

IMPLEMENTATION OF THE REPRESENTATIVE FUNCTION REGIONAL REPRESENTATIVE COUNCIL IN ADMINISTRATION REGIONAL GOVERNMENT (A Comparative Study of the DPRD of Bandar Lampung City and North Lampung Regency)

By

HANDRIE KURNIAWAN

This study examines the implementation of the representative function of the Regional People's Representative Council (DPRD) within the framework of local governance through a comparative study of Bandar Lampung City and North Lampung Regency. Using Nadia Urbinati's concept of deliberative representative democracy, the research analyzes how legislators articulate the will and opinion of citizens within local democratic governance. The analysis employs four key dimensions: citizen participation, public transparency, responsiveness and accountability, and policy impact.

Using a qualitative approach, data were collected through in-depth interviews, observation, and document analysis, and analyzed using the interactive model of Miles, Huberman, and Saldana. The findings reveal that the representative function of DPRD tends to operate procedurally rather than substantively. The channels for public opinion and community will fail to translate into policy and do not serve as a foundation for deliberative representation. Fiscal disparities between Bandar Lampung and North Lampung affect the degree of representation, while both regions share fundamental constraints, including weak internal consolidation, dominance of local executives, and limited human resource capacity.

Theoretically, this study refines Urbinati's model by incorporating institutional, political, and regulatory dimensions as essential prerequisites for implementing deliberative representation in local governance. Practically, it identifies five key determinants of effective representation: electoral system design, institutional capacity, internal party consolidation, human resource quality, and fiscal capacity. The research emphasizes the urgent need for institutional reform, political capacity enhancement, and the strengthened of public accountability to reinforce DPRD's role in Indonesia's decentralized democracy.

Keywords : Representative , DPRD, Deliberative Democracy, Local Governance

Judul Disertasi : IMPLEMENTASI FUNGSI REPRESENTASI
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
DALAM DESENTRALISASI
PEMERINTAHAN DAERAH (Studi Komparatif
DPRD Kota Bandar Lampung dan DPRD
Kabupaten Lampung Utara)

Nama Mahasiswa : Handrie Kurniawan

Nomor Pokok Mahasiswa : 2036011008

Program : Doktor Studi Pembangunan

Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

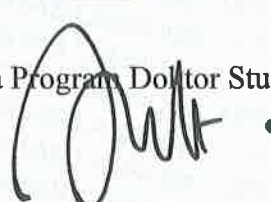
MENYETUJUI,

1. Komisi Promotor,


Prof. Drs. Hertanto, M.Si., Ph.D.
NIP. 196010101986031006


Prof. Dr. Feni Rosalia, M.Si.
NIP. 196902191994032001

2. Ketua Program Doktor Studi Pembangunan


Prof. Intan Fitri Meutia, S.A.N., M.A., Ph.D.
NIP. 198506202008122001

MENGESAHKAN,**1. Tim Penguji**

Ketua : Prof. Dr. Anna Gustina Zainal, S.Sos., M.S.

Sekretaris : Prof. Intan Fitri Meutia, S.A.N., M.A., Ph.D.

2. **Penguji Eksternal** : Dr. Ir. Andi Wijaya, S.T., M.M., M.AP.

3. **Promotor** : Prof. Drs. Hertanto, M.Si, Ph.D.

4. **Co-Promotor** : Prof. Dr. Feni Rosalia, M.Si.

5. **Penguji Internal** : Prof. Dr. Syarief Makhya, M.Si.

Prof. Dr. Ari Damastuti, M.A.

Prof. Arizka Warganegara, M.A., Ph.D.

6. Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Prof. Dr. Anna Gustina Zainal, S.Sos., M.Si.

NIP. 197608212000032001

7. Direktur Pasca Sarjana Universitas Lampung

Prof. Dr. Murhadi, M.Si

NIP. 196103261989021001

Tanggal Lulus Ujian Disertasi : 07 Januari 2026

PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN DAN PUBLIKASI ISI DISERTASI

Saya menyatakan dengan sebenarnya bahwa :

1. Disertasi yang berjudul “IMPLEMENTASI FUNGSI REPRESENTASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH (Studi Komparatif DPRD Kota Bandar Lampung dan DPRD Kabupaten Lampung Utara)” ini adalah karya penelitian saya sendiri dan bebas plagiat, serta tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik serta tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain kecuali secara tertulis digunakan sebagai acuan dalam naskah ini dan disebutkan dalam narasumber acuan daftar pustaka. Apabila dikemudian hari terbukti terdapat plagiat dalam karya ini, maka saya bersedia menerima sanksi sesuai ketentuan perundang-undangan Permendiknas No. 17 Tahun 2010.
2. Publikasi sebagian atau keseluruhan isi disertasi pada jurnal atau forum ilmiah lain harus seizin dan menyertakan tim promotor atau author dan FISIP Unila sebagai Institusinya. Apabila dalam waktu sekurang-kurangnya satu semester atau enam bulan sejak keseluruhan Disertasi ini, maka Program Doktor Studi Pembangunan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Unila berhak mempublikasikan pada jurnal ilmiah yang dituju/dikelola oleh Progran Doktor Studi Pembangunan FISIP Universitas Lampung. Apabila saya melakukan pelanggaran dan ketentuan publikasi ini, maka saya bersedia mendapatkan sanksi akademik yang berlaku



Bandar Lampung, 02 Februari 2026
Yang membuat pernyataan,


Handrie Kurniawan
NPM 2036011008

RIWAYAT HIDUP

Penulis dilahirkan di Kota Metro pada tanggal 9 Juni 1979, sebagai putra pertama dari empat bersaudara, dari pasangan Bapak Burhanuddin Syahrie dan Ibu Hayati. Penulis menikah dengan Elfa Verda Puspita, S.Si., M.Si., dan dari pernikahan tersebut dikaruniai enam orang anak, yakni tiga putra (M. Sayyid Hilmi, M. Farhan Syakur, dan M. Arfan Akrom) serta tiga putri (Afifah Syifa Azzahra, Aqilah Fatin Salsabila, dan Azwa Zaima Malihah), yang senantiasa menjadi sumber semangat dan inspirasi.

Riwayat pendidikan formal penulis dimulai dari Sekolah Dasar Tauladan Metro yang diselesaikan pada tahun 1991, kemudian melanjutkan ke Sekolah Menengah Pertama Negeri 1 Metro dan lulus pada tahun 1994. Pendidikan menengah atas ditempuh di Sekolah Menengah Atas Negeri 2 Bandar Lampung. Pada tahun 1997, penulis melanjutkan pendidikan tinggi di Fakultas Ekonomi Universitas Lampung, Program Studi Manajemen, dan berhasil menyelesaikan studi pada tahun 2002. Tidak berhenti di jenjang sarjana, pada tahun 2009 penulis menempuh Program Magister Ilmu Pemerintahan di Universitas Lampung dengan konsentrasi politik lokal. Komitmen terhadap dunia akademik terus berlanjut, sehingga pada tahun 2020 penulis resmi terdaftar sebagai mahasiswa Program Doktor Studi Pembangunan di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung.

Selain dunia akademik, penulis aktif dalam dunia pergerakan mahasiswa. Semasa kuliah, ia menjadi aktivis Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia (KAMMI),

sebuah organisasi kemahasiswaan yang membentuk basis kepemimpinan dan jaringan intelektualnya. Penulis pernah dipercaya sebagai Ketua KAMMI Lampung periode 2002–2004, kemudian menjabat sebagai Ketua Teritorial II KAMMI PUSAT periode 2004–2006. Hingga kini, penulis tetap aktif dengan mengemban amanah sebagai Ketua Keluarga Alumni (KA) KAMMI Lampung.

Karier politik penulis dimulai ketika menjadi pengurus Partai Keadilan Sejahtera (PKS) Kota Bandar Lampung pada tahun 2005. Dari partai tersebut, penulis terpilih menjadi anggota DPRD Kota Bandar Lampung selama tiga periode berturut-turut sejak tahun 2009 hingga 2024. Setelah menyelesaikan masa jabatannya di DPRD, penulis melanjutkan kiprah politik bersama Partai Gelombang Rakyat (Gelora) Indonesia, dan kini menjabat sebagai Sekretaris Dewan Pimpinan Wilayah (DPW) Partai Gelora Indonesia Provinsi Lampung periode 2024–2029. Di samping aktivitas politik, penulis juga menaruh perhatian pada dunia ekonomi dan dunia pendidikan tinggi. Saat ini penulis aktif sebagai ketua DPW Gerakan Ekonomi Kreatif (GEKRAFS) Lampung dan pernah berkiprah sebagai dosen di Universitas Mitra Indonesia (UMITRA) dan mengajar Universitas Prasetya Mandiri Lampung.

PERSEMBAHAN

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Dengan segala kerendahan hati Disertasi ini saya persembahkan kepada Papa dan Mama tercinta, **H. Burhanuddin dan Hj. Hayati**, serta mertua **Mama Hj. Kholijah dan alm. Papa H. Arie Moestofa**, atas doa, ketulusan, dan dukungan yang menjadi fondasi setiap ikhtiar dan capaian.

Kepada istri tercinta, **Elfa Verda Puspta**, terima kasih atas kesabaran, doa, dan pengorbanan yang menjadi penopang utama sepanjang perjalanan studi ini. Kepada anak-anakku, **Hilmi, Farhan, Syifa, Fatin, Arfan, dan Azwa**, semoga ikhtiar ini menjadi teladan bahwa ilmu adalah jalan pengabdian dan masa depan.

Disertasi ini juga saya persembahkan kepada **para dosen, promotor, co-promotor, penguji, serta seluruh sivitas akademika PDSP FISIP Universitas Lampung**, atas bimbingan, keteladanan, dan ruang akademik yang baik.

Semoga karya ini memberi manfaat dan menjadi bagian dari ikhtiar pengabdian kepada ilmu, masyarakat, dan bangsa.

SANWACANA

Alhamdulillahillāhi rabbil ‘ālamīn, segala puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT atas limpahan rahmat, karunia, nikmat, serta kemudahan-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi ini. Shalawat dan salam semoga senantiasa tercurah kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW, beserta keluarga, sahabat, dan pengikutnya hingga akhir zaman.

Disertasi ini berjudul **“Implementasi Fungsi Representasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Studi Komparatif DPRD Kota Bandar Lampung dan DPRD Kabupaten Lampung Utara)”**. Disertasi ini disusun sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Doktor Studi Pembangunan pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Lampung (FISIP Unila).

Penyusunan disertasi ini tidak akan terselesaikan tanpa bantuan, dukungan, saran, dan kritik dari berbagai pihak. Oleh karena itu, dengan segala kerendahan hati penulis menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak Prof. Hertanto, M.Si., Ph.D. selaku Promotor yang telah memberikan bimbingan, arahan, dan pendampingan dengan sangat baik serta penuh kesabaran sehingga disertasi ini dapat diselesaikan. Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada Ibu Prof. Dr. Feni Rosalia, M.Si. selaku Ko-Promotor atas kesediaannya memberikan bimbingan, saran, dan kritik yang konstruktif selama proses penyusunan disertasi.

Selanjutnya, penulis menyampaikan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada Bapak Prof. Dr. Syarief Makhya, M.Si., Ibu Prof. Dr. Ari Damastuti, M.A., dan Bapak Prof. Arizka Warganegara, M.A., Ph.D. selaku penguji internal atas motivasi, bimbingan, masukan, serta kritik yang sangat berharga sehingga disertasi ini menjadi lebih baik. Demikian pula, penulis menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak Dr. Ir. Andi Wijaya, S.T., M.M., M.AP. selaku penguji eksternal dan Inspektur II Inspektorat Jenderal Kementerian Transmigrasi Republik Indonesia yang telah meluangkan

waktu dan pemikiran untuk memberikan masukan serta kritik yang konstruktif terhadap disertasi ini. Semoga Allah SWT membalas segala kebaikan dan ketulusan semua pihak dengan balasan yang lebih baik.

Selanjutnya, penulis juga menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Ibu Prof. Dr. Ir. Lusmeilia Afriani, D.E.A., IPM., selaku Rektor Universitas Lampung atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada penulis untuk menempuh pendidikan pada Program Doktor Studi Pembangunan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung.
2. Ibu Prof. Dr. Anna Gustina Zainal, S.Sos., M.Si., selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung beserta seluruh jajaran pimpinan, dosen, dan staf FISIP Unila atas dukungan dan bantuannya selama proses studi.
3. Ibu Prof. Intan Fitri Meutia, S.A.N., M.A., Ph.D., selaku Ketua Program Studi serta Bapak Prof. Dr. Bambang Utoyo dan Bapak Dr. Bartoven Vivit Nurdin, S.Sos., M.Si. selaku Ketua Program sebelumnya pada Program Doktor Studi Pembangunan FISIP Unila, atas bimbingan, arahan, dan dukungan yang diberikan kepada penulis selama menjalani studi dan penyusunan disertasi.
4. Seluruh Staf Program Doktor Studi Pembangunan FISIP Unila yang telah banyak membantu penulis dalam proses administrasi dan kelancaran penyelesaian disertasi.
5. Rekan-rekan seperjuangan Mahasiswa PSDP angkatan 2020, baik yang telah menyelesaikan studi maupun yang masih berproses menuntaskan studi. Terima kasih atas dukungan, kebersamaan, motivasi, dan doa yang telah menjadi kekuatan dalam menjalani proses akademik ini.
6. Para Anggota DPRD Kota Bandar Lampung, antara lain Ketua Wiyadi, Ketua Ginta, Benny H, H. Hendra, dan H. Taufiq; serta Anggota DPRD Kabupaten Lampung Utara, di antaranya Bapak Herwan Mega dan Bapak Nuzul, bersama Sekretaris Dewan dan seluruh jajaran di DPRD Kota Bandar Lampung maupun DPRD Kabupaten Lampung Utara, yang telah memberikan dukungan,

meluangkan waktu, serta membantu kelancaran proses pengumpulan data dan pelaksanaan penelitian disertasi ini.

7. Pengurus dan anggota DPW Partai Gelora Indonesia serta DPW Gekrafs Lampung, antara lain Saudara Tio dan H. Romi, beserta seluruh jajaran, yang telah memberikan dukungan, bantuan, dan perhatian selama proses penyusunan dan penyelesaian disertasi ini.
8. Jamaah Teras Masjid Assalam, antara lain H. Heri, Awang, Timbul, Wiji, dan Udin, yang telah memberikan dukungan moral, motivasi, serta menjadi ruang kebersamaan dalam menghadapi dinamika dan tantangan selama proses penyelesaian disertasi ini.

Ucapan terima kasih yang khusus dan tak terhingga penulis sampaikan kepada kedua orang tua tercinta, Papa H. Burhanuddin Syahrie, Mama Hj. Hayati, dan Mama Hj. Khalijah, atas doa yang tiada henti, dukungan, serta keikhlasan yang tidak ternilai. Ucapan terima kasih yang sama penulis sampaikan kepada istri tercinta, Elfa Verda Puspita, S.Si., M.Si., serta anak-anak penulis M. Sayyid Hilmi, M. Farhan Syakur, A. Syifa Azzahra, A. Fatin Salsabila, M. Arfan Akrom, dan Azwa Zaima M. atas doa, cinta, pengertian, kesabaran, serta semangat yang senantiasa menjadi sumber kekuatan utama bagi penulis dalam menjalani dan menyelesaikan studi ini.

Akhir kata, semoga disertasi ini memberikan manfaat bagi pengembangan demokrasi lokal dan peningkatan kualitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, khususnya di Kota Bandar Lampung dan Kabupaten Lampung Utara. Semoga pula karya ini dapat menjadi referensi bagi peneliti selanjutnya dalam mengkaji representasi politik di daerah demi terwujudnya proses dan praktik demokrasi yang lebih baik

Bandar Lampung, 31 Desember 2025

Handrie Kurniawan

DAFTAR ISI

	Halaman
DAFTAR ISI.....	xv
DAFTAR TABEL.....	xviii
DAFTAR GAMBAR.....	xxi
I. PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang dan Masalah	1
1.2 Rumusan Masalah	18
1.3 Tujuan Penelitian	19
1.4 Manfaat Penelitian	20
1.4.1 Manfaat Teoritis	20
1.4.2 Manfaat Praktis	20
II. TINJAUAN PUSTAKA.....	22
2.1 Kajian Teori	24
2.1.1 Teori Demokrasi – Grand Theory	24
2.1.1.1 Perkembangan Teori Demokrasi.....	25
2.1.1.2 Implementasi Demokrasi Pada Pemerintahan.....	31
2.1.2 Teori Representasi – Middle Theory.....	35
2.1.2.1 Konsep-konsep Representasi	38
2.1.3 Konsep Representasi Deliberatif – Applied Theory	45
2.1.3.1 Konsep Representasi Deliberatif Urbinati dalam Penelitian.....	46
2.1.4 Konsep Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah.....	53
2.1.4.1 Desentralisasi	53
2.1.4.2 Pemerintahan Daerah	61
2.1.4.3 Tinjauan Normatif Fungsi DPRD dalam Pemerintahan Daerah.....	65
2.2 Operasionalisasi Konsep dan Asumsi Teori Urbinati	69
2.2.1 Partisipasi Masyarakat	69
2.2.2 Keterbukaan Publik.....	70
2.2.3 Responsivitas dan Akuntabilitas	72
2.2.4 Dampak Kebijakan.....	73
2.2.5 Operasional Konsep Penelitian	75
2.3 Model Konseptual Penelitian	76
2.4 Penelitian Terdahulu	78
2.5 Kerangka Pikir	82

III. METODE PENELITIAN	86
3.1 Jenis Penelitian.....	86
3.2 Lokasi Penelitian.....	89
3.3 Fokus Penelitian.....	92
3.4 Sumber data.....	96
3.5 Informan Penelitian.....	96
3.6 Teknik Pengumpulan Data.....	98
3.7 Instrumen Penelitian.....	99
3.8 Prosedur Penelitian.....	101
3.9 Teknik Anallisis Data.....	103
3.10 Uji Keabsahan Data.....	106
IV. HASIL DAN PEMBAHASAN	112
4.1 Gambaran Umum	112
4.1.1 Kota Bandar Lampung	113
4.1.1.1 Penduduk.....	115
4.1.1.2 Kondisi Ekonomi dan Sosial.....	119
4.1.1.3 Administrasi Pemerintahan	124
4.1.1.4 Keuangan Daerah	126
4.1.1.5 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....	128
4.1.2 Kabupaten Lampung Utara	133
4.1.2.1 Penduduk.....	135
4.1.2.2 Kondisi Sosial dan Ekonomi.....	138
4.1.2.3 Administrasi Pemerintahan	140
4.1.2.4 Keuangan Pemerintah Daerah.....	140
4.1.2.5 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....	142
4.2 Implementasi Representasi DPRD.....	145
4.2.1 Opini dan Kehendak Masyarakat Kota Bandar Lampung	146
4.2.1.1 Partisipasi Masyarakat	146
4.2.1.1.1 Fungsi Anggaran	147
4.2.1.1.2 Fungsi Legislasi	166
4.2.1.1.3 Fungsi Pengawasan	169
4.2.1.2 Keterbukaan Publik.....	172
4.2.1.2.1 Fungsi Anggaran	173
4.2.1.2.2 Fungsi Legislasi	176
4.2.1.2.3 Fungsi Pengawasan	179
4.2.1.3 Akuntabilitas dan Responsivitas	181
4.2.1.3.1 Fungsi Anggaran	182
4.2.1.3.2 Fungsi Legislasi	185
4.2.1.3.3 Fungsi Pengawasan	186
4.2.1.4 Kualitas Kebijakan	188
4.2.2 Opini dan Kehendak Masyarakat Kabupaten Lampung Utara	197
4.2.2.1 Partisipasi Masyarakat	197
4.2.2.1.1 Fungsi Anggaran	198
4.2.2.1.2 Fungsi Legislasi	206
4.2.2.1.3 Fungsi Pengawasan	208
4.2.2.2 Keterbukaan Publik.....	209
4.2.2.2.1 Fungsi Anggaran	210

4.2.2.2.2	Fungsi Legislasi	211
4.2.2.2.3	Fungsi Pengawasan	213
4.2.2.3	Akuntabilitas dan Responsivitas	214
4.2.2.3.1	Fungsi Anggaran	215
4.2.2.3.2	Fungsi Legislasi	217
4.2.2.3.3	Fungsi Pengawasan	220
4.2.2.4	Kualitas Kebijakan	222
4.3	Faktor-Faktor yang Menentukan Representasi DPRD.....	228
4.3.1	Kota Bandar Lampung	228
4.3.1.1	Keterbatasan Lembaga	229
4.3.1.2	Pemilihan Umum	231
4.3.1.3	Konsolidasi Lembaga.....	235
4.3.1.4	Kualitas Sumber Daya Manusia.....	238
4.3.1.5	Kemampuan Keuangan Daerah.....	240
4.3.2	Kabupaten Lampung Utara	242
4.3.2.1	Kemampuan Keuangan Daerah.....	242
4.3.2.2	Pemilihan Umum	245
4.3.2.3	Keterbatasan Lembaga	247
4.3.2.4	Konsolidasi Lembaga.....	249
4.3.2.5	Kualitas Sumber Daya Manusia.....	252
4.4	Analisis Perbandingan.....	254
4.4.1	Persamaan dan Perbedaan Implementasi Representasi.....	254
4.4.2	Persamaan dan Perbedaan Faktor Penentu	260
4.5	Temuan Penelitian (Novelty)	266
V.	KESIMPULAN DAN SARAN	280
5.1	Kesimpulan	280
5.1.1	Implementasi Representasi.....	281
5.1.2	Opini dan Kehendak Masyarakat	283
5.1.3	Faktor-Faktor yang Menentukan Fungsi Representasi DPRD	284
5.2	Keterbatasan Penelitian	285
5.3	Saran.....	286
5.3.1	Saran Praktis.....	286
5.3.2	Rekomendasi Kebijakan.....	288
	DAFTAR PUSTAKA	290
	Lampiran 1 Wawancara.....	298
	Lampiran 2 Triangulasi.....	349
	Lampiran 3 Foto.....	359

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1. Indeks Demokrasi Indonesia tahun 2009–2014	6
2. Indeks Demokrasi Indonesia 2015–2022	7
3. Perkembangan Posisi DPRD dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia	8
4. Perkembangan Teori Representasi	42
5. Tabel Operasional Konsep Berdasarkan Urbinati	76
6. Data Perbandingan Bandar Lampung dan Lampung Utara.....	90
7. Aspek Partisipasi Masyarakat di DPRD.....	93
8. Aspek Keterbukaan Publik di DPRD	94
9. Aspek Akuntabilitas dan Responsivitas di DPRD.....	95
10. Aspek Kualitas Kebijakan di DPRD	95
11. Jumlah Penduduk perkecamatan dan jenis Kelamin Kota Bandar Lampung tahun 2023	116
12. Jumlah Penduduk dan Laju Pertumbuhan (jiwa) 2017-2023.....	117
13. Jumlah Penduduk Menurut Jenis Kelamin dan Rasio Jenis Kelamin Tahun 2017- 2023	117
14. Pertumbuhan Ekonomi Kota Bandar Lampung, Provinsi Lampung dan Nasional Tahun 2014-2018 (Persen)	119
15. Data Sosial dan Ekonomi Kota Bandar Lampung tahun 2019-2021	121
16. Garis Kemiskinan, Jumlah, dan Persentase Penduduk Miskin di Kota	124
17. Nama Walikota Kota Bandar lampung dan Masa Jabatan	125

18. Banyaknya Lingkungan, RT, dan Babinsa/Babinkamtibmas di Kota Bandar Lampung.....	126
19. Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Bandar Lampung 2016-2024	127
20. Realisasi dan Persentasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Bandar Lampung 2016-2023	128
21. Anggota DPRD Kota Bandar Lampung Periode 2014-2024	129
22. Alokasi dan Realisasi Anggaran DPRD Kota Bandar Lampung 2020-2023	132
23. Komposisi Penduduk Tahun 2017-2023.....	137
24. Data Sosial dan Ekonomi Kabupaten Lampung Utara 2019-2023	138
25. Jumlah Desa dan Kelurahan Lampung Utara.....	140
26. Pendapatan dan Belanja Daerah Lampung Utara 2016-2024.....	141
27. Anggota DPRD Kabupaten Lampung Utara Periode 2019-2014.....	143
28. Alokasi dan Realisasi Anggaran DPRD Lampung Utara 2020-2024	144
29. Alokasi dan Realisasi Anggaran Penjangkaran dan Penyampaian	145
30. Alokasi dan Realisasi Anggaran Penjangkaran dan Penyampaian Aspirasi Masyarakat (Reses) DPRD Bandar Lampung 2020-2023.....	153
31. Jumlah Pokir DPRD Bandar Lampung tahun 2021-2024	161
32. Jumlah RDP Komisi DPRD Kota Bandar Lampung Tahun 2020-2023	171
33. Rapat paripurna tahun 2019-2024 DPRD Kota Bandar Lampung.....	182
34. Jumlah Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung tahun 2019-2024	185
35. Opini Penilaian BPK Kota Bandar Lampung Tahun 2016-2020.....	188
36. Persentase PAD terhadap Pendapatan Daerah Tahun 2019-2023.....	189
37. Jumlah Perda DPRD Kota Bandar Lampung Tahun 2020-2023.....	189
38. Indeks Reformasi Birokrasi Tahun 2019-2023.....	192
39. Indeks Pelayanan Publik Tahun 2019- 2023	193
40. Jumlah POKIR DPRD Lampung Utara tahun 20212024.....	204
41. Jumlah RDP Komisi DPRD Lampung Utara Tahun 2020-2023.....	208

42. Rapat Paripurna tahun 2019-2024 DPRD Lampung Utara.....	215
43. Persentasi Pencapaian Perda DPRD Lampung Utara Tahun 2019-2023	218
44. Jumlah Perda disahkan DPRD Lampung Utara Tahun 2019-2023.....	223
45. Pencapaian Kinerja Perencanaan Daerah.....	224
46. Komparasi Implementasi Rrepresentasi Kota Bandar Lampung dan Kabupaten Lampung Utara	259
47. Komparasi Faktor Penentu Kota Bandar Lampung dan Kabupaten Lampung Utara	265

DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
1. Kajian Teori.....	24
2. Dua Sayap Kupu-kupu (Urbinati)	50
3. Teori Souffle Desentralisasi (Parker, 1995).	58
4. Kerangka Pemikiran	85
5. Tahap Penelitian Kualitatif.....	103
6. Analisis data Model Miles, Huberman, dan Saldana	106
7. Triangulasi Sumber	109
8. Triangulasi Metode.....	110
9. Triangulasi Waktu	111
10. Jumlah Penduduk dari 2005-2045	118
11. Pertumbuhan Ekonomi Kota Bandar Lampung,.....	120
12. Jumlah dan Kepadatan Penduduk Tahun 2019-2023.....	136
13. Total Realisasi Pendapatan Asli Daerah (dalam juta rupiah) dan.....	141
14. Indeks Pelayanan Publik Tahun 2019-2023 (Skor)	194
15. Grafik Trend Kemandirian Keuangan Daerah Tahun 2018-2022.....	223
16. Model Konseptual Penyempurnaan Representasi Urbinati dalam Konteks DPRD	278

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang dan Masalah

Perubahan tata aturan pemerintahan daerah setelah reformasi 1998 merupakan bagian penting dari proses transisi demokrasi di Indonesia. Reformasi tersebut memutus mata rantai pemerintahan yang sentralistik dan otoriter, lalu mengarahkan sistem politik menuju desentralisasi yang demokratis. Salah satu kebijakan strategis dalam transisi ini adalah penerapan desentralisasi pemerintahan daerah, yang diharapkan dapat memperkuat kapasitas daerah dalam mengatur urusan sendiri sekaligus membuka ruang partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik. Dalam kerangka pembangunan di daerah, kebijakan ini menandai perubahan besar, karena pembangunan tidak lagi sepenuhnya didesain dari pusat, melainkan menuntut peran aktif pemerintah daerah beserta DPRD sebagai representasi politik dalam mengelola agenda pembangunan daerah.

Dalam kajian perbandingan, Shiroyama (2003) menilai bahwa desentralisasi di Indonesia adalah eksperimen paling radikal dibandingkan Thailand yang lebih bertahap dan Korea yang berada di posisi menengah. Pergeseran ini diharapkan tidak hanya memindahkan kewenangan dari pusat ke daerah, tetapi juga menjadi instrumen peralihan dari pemerintahan otoriter menuju pemerintahan demokratis serta dari negara yang kuat ke masyarakat sipil yang kuat. Dari sudut pandang pembangunan, desentralisasi juga diharapkan memperkuat pembangunan daerah, karena kedekatan pemerintah daerah dengan masyarakat mestinya menjadikan perumusan kebijakan lebih adaptif terhadap kebutuhan lokal.

Namun, sebagaimana diingatkan Crook dan Manor (1998), tidak semua negara berhasil memadukan desentralisasi dengan demokratisasi secara efektif. Kebijakan desentralisasi di Indonesia pasca-Orde Baru sendiri dapat dibagi ke

dalam dua periode (Talitha dkk. ,2020), yaitu periode Big Bang (1999–2004) yang sarat trial and error, dan periode stabilisasi (2004–sekarang) yang berfokus pada penyesuaian regulasi. Puncak reformulasi regulasi terjadi dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 sebagai perubahan kedua atas UU No. 23 Tahun 2014, yang menegaskan bahwa desentralisasi adalah pembagian tanggung jawab pemerintahan dari pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.

Pilihan Indonesia untuk menerapkan bentuk devolusi bukan dekonsentrasi atau delegasi menunjukkan tekad untuk memberikan kewenangan yang luas kepada daerah. Devolusi meliputi pelimpahan pengambilan keputusan, pengelolaan keuangan, dan manajemen daerah (Olatona dan Olomola, 2015). Tiga dimensi utama dalam devolusi meliputi desentralisasi administratif, desentralisasi fiskal, dan desentralisasi politik (Cai dan Treisman, 2009). Secara normatif, devolusi diharapkan memperkuat pemerintahan deliberatif yang responsif terhadap kehendak dan opini masyarakat. Akan tetapi, berbagai studi ((Bardhan dan Mookherjee 2006; Ribot 2003) menunjukkan bahwa pelimpahan kewenangan yang besar tidak selalu diikuti dengan peningkatan kapasitas dan akuntabilitas, sehingga justru membuka peluang terjadinya fragmentasi kepentingan, korupsi, dan penurunan kualitas layanan publik (Fan dkk, 2009; Litvack dkk, 2009).

Kemampuan aktor politik untuk mendominasi akses terhadap sumber daya negara sering kali menentukan besar kecilnya pelimpahan kewenangan kepada daerah. Pertanyaannya, apakah kewenangan pemerintah pusat yang telah dialihkan kepada pemerintah daerah terpilih saat ini benar-benar berjalan efektif? Meskipun reformasi desentralisasi telah berlangsung selama puluhan tahun, baik di Indonesia maupun di berbagai negara lain, pemerintah sering kali masih enggan mendelegasikan kewenangan diskresi yang substantif kepada badan-badan terpilih di daerah (Ribot, 2003; Shubham Chaudhur, 2006). Padahal, sejumlah pakar menegaskan bahwa konsolidasi demokrasi lokal pada dasarnya membutuhkan kewenangan yang cukup untuk mengambil keputusan dalam mengelola sumber daya dan otonomi daerah. Kewenangan ini mutlak diperlukan bagi para pemimpin lokal agar dapat membuat keputusan yang mengikat atas nama konstituennya (Agrawal and Ribot 1998). Tanpa kewenangan tersebut, pemerintah daerah hanya akan menjadi pelaksana mandat dari atas tanpa ruang inisiatif. Kondisi ini

menyebabkan wujud representasi yang diharapkan dari lembaga politik daerah menjadi tidak terlihat, karena para wakil rakyat tidak memiliki kapasitas bertindak secara mandiri dan tidak mampu merespons secara efektif kepentingan masyarakat yang mereka wakili.

Pemerintah daerah hasil pemilihan langsung tidak selalu memiliki motivasi yang lebih kuat untuk berkinerja lebih baik dibandingkan pemerintah pusat pada era sebelum desentralisasi (Treisman, 2007). Dalam praktiknya, pada beberapa kasus, pemerintah daerah justru lebih tunduk pada kepentingan pribadi atau kelompok tertentu daripada mengutamakan kepentingan nasional setelah pelimpahan kewenangan dilakukan (Bardhan dan Mookherjee 2006); (Lessmann, 2010). Bardhan dan Mookherjee (2006) menjelaskan adanya *trade off* mendasar dalam pendelegasian pengambilan keputusan kepada pemerintah daerah, yakni keputusan di tingkat lokal memang dibuat berdasarkan informasi yang lebih relevan dengan kondisi setempat, tetapi sering kali diambil oleh agen yang memiliki insentif berbeda dengan prinsipal, sehingga berpotensi menimbulkan hilangnya kontrol maupun penyalahgunaan kekuasaan.

Melalui analisis lintas negara, Treisman menemukan bahwa semakin banyak tingkatan pemerintahan yang dimiliki suatu negara, semakin tinggi pula persepsi korupsinya, dan semakin rendah efektivitasnya dalam memberikan pelayanan publik. Temuan ini sejalan dengan penelitian lintas negara lainnya yang menunjukkan bahwa layanan publik dapat mengalami penurunan kualitas sebagai dampak dari desentralisasi yang tidak dikelola dengan baik (Litvack dkk, 1998; Fan dkk, 2009).

Semakin besar kewenangan desentralisasi yang diberikan, secara ideal negara akan semakin dekat dengan rakyat. Kedekatan ini diharapkan menjadi pintu masuk bagi negara untuk lebih memahami, menyerap, dan menindaklanjuti aspirasi serta kepentingan masyarakat. Namun, dalam praktiknya, pemerintah sebagai aparat negara sering kali justru menjaga jarak dari masyarakat. Hal ini tercermin dari rendahnya kepekaan elite terhadap kondisi riil yang dihadapi warga. Ketika persoalan-persoalan publik muncul, pemerintah kerap absen atau lambat dalam memberikan solusi.

Dalam kerangka idealnya, desentralisasi diharapkan mampu menumbuhkan sensitivitas pemerintah terhadap dinamika dan kebutuhan lokal. Peningkatan jumlah perwakilan politik di tingkat daerah yang menempati posisi strategis dalam struktur kekuasaan seharusnya menjadi jembatan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat secara lebih efektif. Dengan keterlibatan aktif para wakil lokal, proses perumusan kebijakan diharapkan selaras dengan realitas sosial dan kepentingan masyarakat di tingkat akar rumput.

Namun, perkembangan menunjukkan bahwa desentralisasi tidak secara otomatis memfasilitasi demokrasi pada tingkat lokal. Terdapat banyak faktor yang dapat mendistorsi potensi hubungan simbiotik antara desentralisasi dan demokratisasi. Berbagai kajian teoritik maupun empiris menunjukkan bahwa faktor-faktor tersebut bervariasi antarnegara dan dapat berubah seiring waktu. Dalam konteks Indonesia, kebijakan desentralisasi politik dan otonomi daerah telah diatur secara jelas melalui berbagai regulasi, mulai dari UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004, hingga UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Ketiga regulasi tersebut menegaskan pentingnya prinsip demokrasi dan penghargaan terhadap keragaman masyarakat dalam pelaksanaan desentralisasi politik.

Selain itu, Pasal 18 UUD 1945 memberikan landasan konstitusional bagi pembagian daerah di Indonesia berdasarkan kategori daerah besar dan kecil, dengan susunan pemerintahan yang diatur oleh undang-undang. Ketentuan ini disusun dengan mempertimbangkan kebijaksanaan permusyawaratan dalam sistem pemerintahan nasional, serta menghormati hak asal-usul dan kekhususan daerah (Santoso, 2018). Dengan demikian, secara normatif kerangka hukum Indonesia telah menegaskan pentingnya desentralisasi yang demokratis, meskipun implementasinya di lapangan masih menghadapi tantangan signifikan.

Sejumlah studi empiris menunjukkan bahwa desentralisasi tidak selalu memberikan dampak positif bagi daerah. Penelitian Hidayat (2007) di Banten dan Jambi, Agustino (2010) di Banten dan Jawa Barat, Halim (2014) di beberapa wilayah di Sulawesi, Sumatera, dan Jawa, serta Andi Yusran (2015) di Jawa Tengah, mengungkapkan bahwa pelaksanaan desentralisasi sering kali hanya memindahkan locus kontestasi kekuasaan dari pusat ke daerah. Pergeseran ini tidak

hanya terjadi di antara aktor formal di tingkat pemerintahan daerah, tetapi juga antara aktor formal dan non-formal, baik politik maupun ekonomi, yang sebelumnya beroperasi di lingkup nasional pada masa Orde Baru.

Temuan-temuan tersebut menunjukkan bahwa desentralisasi politik di Indonesia belum sepenuhnya mampu mendekatkan proses pengambilan keputusan kepada publik di tingkat lokal. Sebaliknya, proses tersebut justru lebih banyak terkonsentrasi pada pemegang kekuasaan formal, seperti kepala daerah dan legislatif daerah, serta pada kekuasaan non-formal atau *hidden power* yang bersembunyi di balik pejabat daerah namun memiliki implikasi yang sering kali lebih besar daripada pejabat formal itu sendiri. Implikasi dari kondisi ini adalah proses perumusan kebijakan di tingkat lokal cenderung bersifat elitis dan tertutup. Akibatnya, sulit diharapkan adanya partisipasi publik yang luas dan substantif dalam pembentukan kebijakan publik, sehingga tujuan awal desentralisasi untuk memperkuat demokrasi lokal dan partisipasi masyarakat tidak sepenuhnya tercapai.

Indeks demokrasi pasca-implementasi desentralisasi menunjukkan bahwa kondisi demokrasi di tingkat lokal sejak perubahan terakhir UU Pemerintahan Daerah tahun 2014 mengalami fluktuasi, dan secara jangka panjang tidak mencatatkan peningkatan yang signifikan. Bahkan, dalam beberapa aspek, seperti dimensi lembaga demokrasi, terjadi penurunan yang cukup mencolok. Data Badan Pusat Statistik (BPS) mengindikasikan bahwa sejumlah aspek masih dinilai buruk, misalnya rendahnya upaya penyediaan informasi APBD oleh pemerintah daerah, serta lemahnya tindak lanjut atas rekomendasi DPRD kepada eksekutif.

Kondisi ini selaras dengan temuan Economist Intelligence Unit (EIU) yang pada tahun 2022 menempatkan Indonesia di peringkat ke-64 dunia dalam Indeks Demokrasi dengan skor 6,3 angka terendah yang diperoleh Indonesia dalam kurun waktu 14 tahun terakhir. Hal ini memperkuat indikasi bahwa demokrasi di tingkat lokal belum menunjukkan perbaikan yang berarti, meskipun desentralisasi telah berjalan selama lebih dari dua dekade.

Secara umum, Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) sejak 2009 hingga 2020 tidak pernah mencapai kategori tinggi (di atas skor 80), dan cenderung berada pada kategori sedang. Pada lima tahun pertama pengukuran (2009–2014), skor IDI berada pada kisaran terendah 62 hingga mencapai 73,04 pada tahun 2014.

Pencapaian ini banyak disumbang oleh aspek kebebasan sipil, yang selama periode tersebut berada pada kategori tinggi dengan nilai rata-rata di atas 80. Namun, terjadi anomali karena aspek hak-hak politik justru berada pada kondisi rendah dengan nilai terendah 46,25 pada tahun 2013 dan tertinggi 63,72 pada tahun 2014. Sementara itu, aspek lembaga demokrasi hanya mampu bertahan di kategori sedang, yakni pada rentang skor 62,72 (2009) hingga 73,04 (2014).

Tabel 1. Indeks Demokrasi Indonesia tahun 2009–2014

No	Aspek	Tahun Pengukuran					
		2009	2010	2011	2012	2013	2014
1	Kebebasan sipil	86,97	82,53	80,79	77,94	79,00	82,62
2	Hak-hak politik	54,60	47,87	47,54	46,33	46,25	63,72
3	Lembaga demokrasi	62,72	63,11	74,72	69,28	72,24	75,81
	Keseluruhan	67,30	63,17	65,48	62,63	63,72	73,04

Sumber : BPS (2021)

Berdasarkan hasil pengukuran Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) periode 2015–2020, kondisi demokrasi secara umum masih berada pada kategori sedang. Namun, terdapat dinamika yang perlu dicermati, khususnya pada aspek kebebasan sipil yang mengalami penurunan dibandingkan lima tahun pertama pengukuran. Pada tahun 2015, nilai kebebasan sipil berada di angka 82,62, namun sejak 2016 menurun menjadi 80,30 dan terus melemah hingga menjelang Pemilu 2019, di mana nilai agregatnya berada di bawah skor 80. (BPS, 2021)

Sebaliknya, aspek hak-hak politik dan aspek lembaga demokrasi justru menunjukkan sedikit peningkatan dibandingkan periode 2009–2014. Meski demikian, kenaikan ini belum cukup untuk mendorong perbaikan signifikan dalam keseluruhan skor IDI. Fakta ini mengindikasikan bahwa setelah lebih dari dua dekade penerapan desentralisasi, belum terjadi peningkatan berarti dalam kualitas demokrasi di Indonesia. Hal ini menegaskan adanya kesenjangan antara ekspektasi normatif desentralisasi yang diharapkan mampu memperkuat demokrasi lokal dengan realitas implementasinya di lapangan.

Tabel 2. Indeks Demokrasi Indonesia 2015–2022

No	Aspek	Tahun Pengukuran					
		2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	Kebebasan sipil	80,30	76,45	78,75	78,46	77,20	79,40
2	Hak-hak politik	70,63	70,11	66,63	65,79	70,71	67,85
3	Lembaga demokrasi	66,87	62,05	72,49	75,25	78,73	75,66
	Keseluruhan	72,82	70,09	72,11	72,39	74,92	73,66

Sumber : BPS (2021)

Dalam konteks kelembagaan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga politik lokal yang dibentuk melalui proses demokrasi hasil pemilihan umum. Keberadaan DPRD menjadi salah satu wujud nyata implementasi desentralisasi, karena lembaga ini diberi kewenangan untuk menjalankan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan sebagai representasi rakyat di tingkat daerah. Wasistiono dan Wiyoso (2009:1) menegaskan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah salah satu alat untuk mewujudkan nilai-nilai demokrasi.” Pernyataan ini menempatkan DPRD bukan hanya sebagai lembaga formal dalam struktur pemerintahan daerah, tetapi juga sebagai instrumen demokrasi yang berperan menjembatani kepentingan rakyat dengan pemerintah daerah.

Seiring dengan perjalanan panjang sistem pemerintahan daerah di Indonesia, posisi dan kedudukan DPRD secara kelembagaan mengalami dinamika pasang surut, baik dari sisi fungsi maupun kewenangan. Dinamika ini ditentukan oleh perubahan peraturan perundang-undangan. Setiap perubahan regulasi membawa implikasi terhadap peran DPRD, di mana dalam beberapa periode DPRD diposisikan kuat sebagai badan legislatif daerah yang menjadi mitra sejajar kepala daerah, sementara pada periode lainnya lebih dipandang sebatas sebagai bagian dari penyelenggara pemerintahan daerah dengan kewenangan yang terbatas.

Dalam sistem pemerintahan daerah Indonesia, terdapat dua lembaga utama yang ditetapkan sebagai unsur penyelenggara fungsi pemerintahan, yaitu pemerintah daerah (eksekutif) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) (legislatif). Keberadaan DPRD di dalam struktur pemerintahan daerah bukan sekadar pelengkap, melainkan memiliki peran strategis sebagai unsur penyeimbang (*balanced power*) terhadap pemerintah daerah.

Peran DPRD sebagai penyeimbang merupakan konsekuensi logis dari prinsip pemerintahan demokratis yang dianut Indonesia. Dalam kerangka ini, kekuasaan eksekutif di daerah tidak boleh berdiri tanpa kontrol, melainkan harus diimbangi dengan keberadaan lembaga legislatif yang secara sah dipilih rakyat melalui pemilu. Seperti yang ditegaskan oleh Rauf (2016), DPRD berfungsi untuk memastikan bahwa kebijakan daerah tidak hanya mencerminkan kehendak eksekutif, tetapi juga mengakomodasi aspirasi masyarakat. Dengan demikian, DPRD memiliki posisi penting dalam menjamin agar proses pengambilan keputusan di daerah berlangsung lebih demokratis, partisipatif, dan akuntabel. Kehadiran DPRD menjadi instrumen politik sekaligus institusional yang menjembatani kepentingan masyarakat dengan penyelenggara pemerintahan daerah.

Tabel 3. Perkembangan Posisi DPRD dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia

UU No 22 Tahun 1999	UU No 32 Tahun 2004	UU No 23 Tahun 2014	UU No 9 Tahun 2015
Posisi DPRD secara jelas disebutkan sebagai Badan Legislatif Daerah (BLD), Kepala Daerah Bertanggung jawab kepada DPRD, dengan Laporan Pertanggung jawaban Kepala Daerah (LPJ)	Posisi DPRD tidak disebut sebagai bagian dari pemerintah daerah dan juga tidak disebut sebagai Badan Legislatif Desa. DPRD hanya disebut sebagai penyelenggara pemerintahan daerah Kepala Daerah Bertanggung jawab kepada Pemerintah (Gubernur Kepada Presiden melalui Mendagri dan Bupati/Walikota Kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur)	Posisi DPRD tidak disebut sebagai bagian pemerintah daerah dan juga tidak disebut sebagai Badan Legislatif Daerah. DPRD hanya disebut sebagai penyelenggara pemerintah Daerah. Kepala daerah tidak bertanggung jawab kepada DPRD akan tetapi kepada pemerintah (Gubernur kepada Presiden melalui Mendagri dan Bupati/Walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur)	Posisi DPRD tidak berubah, terdapat penambahan dan perubahan pada pasal kepala daerah dan wakil, penarikan beberapa kewenangan ke pusat dan provinsi, penambahan pasal tentang hak DPRD untuk memilih Kepala Daerah jika terjadi kekosongan jabatan.

Sumber : Data diolah dari berbagai sumber (2024)

Dalam struktur pemerintahan daerah di Indonesia, terdapat dua pilar utama penyelenggaraan pemerintahan, yaitu pemerintah daerah (kepala daerah beserta perangkat daerah) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Keberadaan DPRD tidak dapat dipandang sekadar sebagai pelengkap, melainkan sebagai institusi politik lokal yang memiliki fungsi representasi, legislasi, anggaran, dan pengawasan. Kedudukan DPRD dalam sistem pemerintahan daerah juga mencerminkan prinsip demokratisasi yang menjadi asas umum penyelenggaraan negara. Sejalan dengan pandangan Wasistiono dan Wiyoso (2017), DPRD merupakan salah satu instrumen penting dalam mewujudkan nilai-nilai demokrasi di tingkat lokal. Melalui mekanisme reses, rapat dengar pendapat (RDP), dan pengusulan pokok-pokok pikiran (pokir), DPRD diharapkan dapat menjadi saluran representasi yang efektif, sehingga kebijakan daerah tidak hanya menjadi produk kehendak eksekutif, tetapi juga mencerminkan aspirasi masyarakat yang diwakili.

Sebagai lembaga perwakilan rakyat di tingkat daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki posisi strategis dalam sistem pemerintahan daerah. DPRD tidak sekadar menjadi pelengkap struktur pemerintahan, melainkan berfungsi sebagai unsur penyeimbang (*balanced power*) yang berperan mengawasi, mengendalikan, serta memberikan legitimasi terhadap kebijakan pemerintah daerah. Salah satu wujud nyata peran tersebut adalah fungsi representasi, di mana DPRD berkewajiban menyerap, menyalurkan, dan memperjuangkan aspirasi masyarakat. Melalui mekanisme seperti reses, rapat dengar pendapat (RDP), dan penyusunan pokok-pokok pikiran (Pokir), DPRD diharapkan mampu menghadirkan suara rakyat dalam proses perumusan kebijakan daerah. Dengan pelaksanaan fungsi representasi yang berjalan secara optimal, DPRD tidak hanya menjadi perpanjangan tangan partai politik atau kepanjangan tangan eksekutif, tetapi benar-benar bertindak sebagai representasi masyarakat, sehingga kebijakan yang dihasilkan lebih berpihak pada kepentingan publik.

Menurut Sanit dalam Rauf dan Zulfan (2004:8), istilah perwakilan dalam konteks Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merujuk pada seseorang atau sekelompok orang yang diberi kewenangan untuk menyatakan sikap atau melakukan suatu tindakan atas nama

pihak lain. Dengan kata lain, DPRD hadir sebagai perpanjangan tangan masyarakat dalam struktur pemerintahan daerah.

Dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, fungsi perwakilan tidak terbatas pada dimensi formal semata, tetapi juga mencakup kapasitas substantif dalam memperjuangkan kepentingan masyarakat. Peran DPRD sebagai lembaga perwakilan dapat terwujud dalam berbagai bentuk, mulai dari calo, agen, komisioner, broker, hingga utusan organisasi. Variasi bentuk representasi ini menunjukkan bahwa relasi antara wakil rakyat dan konstituen dapat bersifat langsung, fungsional, maupun simbolik, tergantung pada dinamika politik lokal dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, konsep perwakilan dalam DPRD tidak hanya merefleksikan kehadiran wakil rakyat secara formal di lembaga legislatif, tetapi juga mengandung tanggung jawab substantif untuk menyuarakan, memperjuangkan, dan mengawal aspirasi rakyat dalam proses politik di tingkat daerah.

Pandangan lain disampaikan oleh Pitkin dalam Sanit (1985:27) yang menegaskan bahwa konsep perwakilan, dalam arti seseorang mewakili orang lain, pada hakikatnya merupakan istilah modern. Pitkin mengidentifikasi representasi sebagai “menghadirkan sesuatu yang sebenarnya tidak hadir secara harfiah.” Menurut Pitkin, aktivitas representasi yang sejati harus bersifat pluralis, di mana para wakil bertindak secara independen namun tetap responsif terhadap kepentingan pihak yang diwakilinya. Dalam proses ini, para wakil harus mampu menyeimbangkan standar yang ada dengan berbagai cara yang dapat diterima (Dovi, 2015).

Menurut Eulau dalam Sanit (1985:29), pada prinsipnya setiap wakil rakyat memandang dirinya sebagai wakil warga negara yang berada dalam lingkup konstituennya secara keseluruhan. Artinya, representasi politik tidak hanya terbatas pada kelompok atau individu tertentu, tetapi mencakup keseluruhan masyarakat yang berada di dalam wilayah pemilihannya. Dalam konteks pemerintahan daerah, hal ini menegaskan bahwa konsep perwakilan dalam Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merepresentasikan keterwakilan unsur masyarakat daerah secara luas. Mengingat jumlah penduduk di daerah yang relatif besar dan memiliki karakteristik yang heterogen, maka diperlukan adanya wakil atau utusan dari unsur

masyarakat tersebut untuk terlibat langsung dalam proses perumusan kebijakan publik. Wakil-wakil masyarakat ini kemudian dihimpun dalam sebuah lembaga formal dan legal yang diatur melalui peraturan perundang-undangan, yaitu DPRD. Sebagai lembaga representatif, DPRD memiliki legitimasi politik untuk menyuarakan, memperjuangkan, dan memastikan kepentingan masyarakat tercermin dalam setiap kebijakan daerah, baik dalam bidang legislasi, anggaran, maupun pengawasan (Rauf, 2016).

Kehadiran keterwakilan di tingkat daerah merupakan wujud terkecil dari proses demokrasi di level lokal yang memegang peranan penting bagi kepentingan masyarakat. Keterwakilan ini berfungsi untuk mendekatkan kepentingan rakyat kepada para pengambil kebijakan di tingkat lokal. Dengan tugas utama menyediakan pelayanan dasar kepada masyarakat, kinerja pemerintah daerah khususnya para wakil rakyat terpilih akan sangat menentukan tingkat kepuasan publik sekaligus keberlangsungan praktik demokrasi itu sendiri.

Menurunnya tingkat kepercayaan publik terhadap pemerintah pada umumnya, dan terhadap lembaga legislatif pada khususnya, telah melemahkan klaim perwakilan yang berbasis pada konstituen di daerah pemilihan (Dalton, 2004). Meskipun keterwakilan melalui pemilu tetap memegang peran penting dalam menentukan kehendak rakyat, tuntutan terhadap pejabat terpilih untuk bertindak atas nama rakyat kini semakin tersegmentasi berdasarkan isu-isu tertentu. Selain itu, pengambilan keputusan mereka kerap tunduk pada kontestasi politik dan pertimbangan yang lebih luas dari berbagai aktor dan lembaga lain yang juga mengajukan klaim perwakilan.

Fenomena politik yang pada masa lalu hanya berfokus pada kedaulatan negara melalui mekanisme perwakilan di pemilu kini berkembang menjadi lebih kompleks. Menurut Urbinati (2006) pengakuan atas hak untuk mewakili telah menjadi domain yang lebih terbuka dan diperebutkan oleh beragam pihak. Dalam konteks masyarakat demokratis yang kompleks dan luas, keterwakilan tidak lagi menjadi monopoli aktor formal hasil pemilu, tetapi telah menjadi target persaingan berbagai pihak untuk mendapatkan legitimasi sebagai pemegang hak representasi di hadapan publik.

Pejabat daerah yang terpilih secara demokratis melalui mekanisme pemilihan umum anggota DPRD merupakan wujud konkret keterwakilan masyarakat dalam sistem politik lokal. Pemilu dengan sistem proporsional telah menghasilkan representasi dari masing-masing daerah pemilihan, yang secara ideal diharapkan mampu menjadi saluran utama aspirasi dan kepentingan publik. Namun, dalam konteks desentralisasi saat ini, masih menjadi pertanyaan apakah fungsi-fungsi yang melekat pada DPRD mampu secara efektif meningkatkan kinerja keterwakilan tersebut.

Sebagai lembaga legislatif daerah, DPRD memiliki tiga kewenangan utama, yaitu: (1) fungsi legislasi, sebagai pembuat peraturan daerah; (2) fungsi anggaran, sebagai pihak yang berwenang menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD); dan (3) fungsi pengawasan, yang memastikan jalannya pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Ketiga fungsi tersebut merupakan instrumen utama bagi DPRD untuk membela kepentingan rakyat, menyalurkan aspirasi, dan memfasilitasi penyelesaian persoalan-persoalan publik. Akan tetapi, efektivitas pelaksanaan fungsi ini sangat bergantung pada sejauh mana DPRD mampu mengartikulasikan kepentingan konstituennya secara konsisten dan responsif.

Dalam kerangka konseptual, Sally Friedman (2007) mengemukakan empat bentuk wujud representasi politik yang relevan untuk mengukur kinerja DPRD, yaitu: (1) hubungan dengan konstituen; (2) pengelolaan partisipasi masyarakat; (3) pengelolaan dan implementasi mandat dalam pelaksanaan tugas; serta (4) pertanggungjawaban pelaksanaan tugas. Keempat dimensi ini sejalan dengan fungsi-fungsi DPRD yang bersifat substantif. Melalui fungsi legislasi, DPRD diharapkan dapat merumuskan peraturan yang relevan dengan kebutuhan dan permasalahan masyarakat. Fungsi pengawasan memastikan implementasi peraturan berjalan sesuai dengan norma hukum yang berlaku, khususnya peraturan daerah yang menyangkut kepentingan publik. Adapun fungsi anggaran mencakup pembahasan APBD bersama pihak eksekutif, serta evaluasi pelaksanaan anggaran untuk menjamin transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.

Pemerintah pusat sendiri mendorong agar pemerintah daerah dapat mengadopsi praktik pemerintahan yang lebih deliberatif, yaitu dengan melibatkan

masyarakat secara luas dalam proses perumusan kebijakan pembangunan. Dorongan ini diwujudkan melalui regulasi yang mengatur mekanisme partisipasi publik di berbagai tahapan perencanaan dan pelaksanaan kebijakan. Pada ranah eksekutif daerah, hal tersebut diimplementasikan melalui Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang) dan forum konsultasi publik. Sementara pada ranah legislatif daerah, keterlibatan publik diperkuat melalui mekanisme Pokok-Pokok Pikiran (Pokir) dalam fungsi anggaran, konsultasi publik dalam fungsi legislasi, serta Rapat Dengar Pendapat (RDP) dalam fungsi pengawasan.

Sebagaimana ditegaskan oleh Asmawi (2014), kunci keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah terletak pada kemampuan DPRD dalam menjalankan tiga plus fungsi utamanya, yaitu fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan, serta fungsi representasi, secara simultan, proporsional, dan berkelanjutan. Pernyataan ini menegaskan bahwa keberhasilan DPRD tidak semata-mata diukur dari pelaksanaan fungsi-fungsi formal tersebut, tetapi juga dari sejauh mana DPRD mampu menjalankan fungsi representasi secara konsisten, dan responsif terhadap dinamika sosial serta aspirasi masyarakat di daerah.

Keberhasilan DPRD dalam menjalankan peran dan fungsinya tidak hanya ditentukan oleh kewenangan formal yang melekat pada kelembagaannya, tetapi juga sangat bergantung pada kapasitas dan kompetensi individu para anggota dewan. Peningkatan kapasitas tersebut pada dasarnya dapat dilakukan melalui berbagai mekanisme, seperti orientasi dan pendalaman tugas, pendidikan dan pelatihan, seminar, workshop, serta kegiatan pengembangan kapasitas lainnya. Program orientasi dan pendalaman tugas bertujuan untuk membekali anggota DPRD agar lebih memahami pelaksanaan tugas dan fungsinya sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, sehingga mampu bekerja secara efektif dan sinergis dengan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dalam mencapai kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan.

Namun, dalam praktiknya, peningkatan kompetensi yang dilakukan DPRD, meskipun memerlukan alokasi anggaran yang tidak sedikit, belum menunjukkan dampak signifikan terhadap kinerja representasi. Fenomena ini menimbulkan pertanyaan kritis mengenai efektivitas strategi peningkatan kapasitas anggota dewan dalam memperkuat fungsi representasi politik di daerah.

Penelitian ini bertujuan untuk membandingkan pelaksanaan fungsi representasi DPRD di dua daerah dengan karakteristik yang berbeda, yaitu Kota Bandar Lampung dan Kabupaten Lampung Utara. Pemilihan kedua daerah ini didasarkan pada sejumlah pertimbangan substantif, di antaranya perbedaan karakter sosial-ekonomi dan politik: (1) perbedaan karakter masyarakat perkotaan dan pedesaan, (2) perbedaan kapasitas fiskal daerah yang tinggi dan rendah, (3) perbedaan tingkat kemiskinan yang rendah dan tinggi, serta (4) perbedaan komposisi keterwakilan partai politik dan tingkat pendidikan anggota DPRD.

Kota Bandar Lampung dipilih bukan semata-mata karena pertimbangan geografis, tetapi juga karena faktor metodologis yang mendukung validitas, reliabilitas, dan kredibilitas hasil penelitian. Sebagai daerah dengan fenomena politik yang kaya, DPRD Bandar Lampung menyediakan konteks yang relevan untuk observasi mendalam dan wawancara kontekstual, khususnya ketika dibandingkan dengan DPRD Lampung Utara. Pemilihan lokasi ini sejalan dengan desain penelitian kualitatif yang memerlukan eksplorasi fenomena secara kontekstual, sehingga perbedaan karakteristik daerah dapat memperkaya temuan penelitian.

Kedua lokasi penelitian juga memiliki fenomena yang relevan dengan kerangka teoritis yang digunakan, yaitu menurunnya minat dan intensitas anggota DPRD dalam melaksanakan kerja-kerja representasi. Hal ini tercermin dari berkurangnya jumlah pertemuan resmi dan rendahnya partisipasi masyarakat dalam kegiatan DPRD. Kondisi tersebut mendorong pertanyaan mendasar mengenai bagaimana lembaga legislatif daerah di Kota Bandar Lampung dan Kabupaten Lampung Utara menjalankan fungsinya sebagai representasi masyarakat dalam kerangka desentralisasi pemerintahan daerah di Indonesia. Selain itu, penelitian ini berupaya menelaah bagaimana dampak kebijakan desentralisasi dengan kewenangan daerah yang semakin terbatas terhadap fungsi representasi DPRD, serta mengidentifikasi posisi ideal lembaga legislatif daerah dalam sistem pemerintahan daerah untuk mewujudkan representasi politik yang efektif, sekaligus menilai sejauh mana anggota legislatif hasil pemilu mampu mengartikulasikan kepentingan konstituennya.

Hasil wawancara awal penulis dengan bagian persidangan dan sejumlah anggota legislatif di DPRD Kota Bandar Lampung dan DPRD Kabupaten Lampung Utara menunjukkan adanya fenomena belum optimalnya fungsi keterwakilan masyarakat oleh lembaga DPRD. Fenomena ini ditandai dengan masih banyaknya aspirasi publik yang tidak terakomodasi melalui mekanisme formal representasi. Pada pelaksanaan masa reses, yang secara normatif dirancang sebagai instrumen penyerapan aspirasi masyarakat di daerah pemilihan, kegiatan lebih sering dijalankan secara rutin dan administratif tanpa inovasi metode untuk menjangkau publik secara lebih luas. Tidak ditemukan inisiatif digital seperti pemanfaatan situs web resmi, kanal pengaduan publik berbasis online, atau media sosial sebagai sarana alternatif menampung aspirasi masyarakat.

Selain itu, porsi anggaran DPRD yang secara langsung menunjang kegiatan representasi relatif kecil apabila dibandingkan dengan kegiatan lain, sehingga hasil reses berupa usulan masyarakat sering kali tidak terakomodasi dalam pembahasan dan keputusan DPRD. Berdasarkan keterangan narasumber, keterbatasan tersebut disebabkan oleh semakin sempitnya ruang kewenangan DPRD dalam mengusulkan program pembangunan daerah, terutama pasca berlakunya Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2014. Secara formal, satu-satunya mekanisme anggota DPRD untuk mengusulkan program pembangunan adalah melalui pokok-pokok pikiran (Pokir) DPRD sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018. Namun, efektivitasnya masih rendah. Pada periode 2021–2024 di DPRD Kota Bandar Lampung, jumlah usulan masyarakat yang diserap ke dalam keputusan Pokir DPRD sangat terbatas dan cenderung menurun setiap tahun. Di DPRD Kabupaten Lampung Utara, dari 264 usulan masyarakat, hanya 4 usulan yang berhasil terakomodir ke dalam APBD.

Keterbatasan representasi juga terlihat pada fungsi legislasi dan pengawasan. Pelibatan masyarakat dalam penyusunan Peraturan Daerah (Perda) masih minim, baik pada tahap perencanaan Program Legislasi Daerah (Prolegda) maupun dalam pembahasan raperda. Rapat Dengar Pendapat (RDP) sering kali bersifat prosedural, bukan substantif, dan beberapa raperda berhenti di tengah proses pembahasan karena dinilai tidak layak dilanjutkan. Pada aspek pengawasan, DPRD juga belum optimal dalam menindaklanjuti pengaduan publik, termasuk

terkait pelanggaran peraturan daerah dan rekomendasi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Bahkan temuan lapangan menunjukkan adanya potensi penyalahgunaan fungsi pengawasan oleh oknum anggota DPRD untuk kepentingan personal.

Dari sisi politik elektoral, sebagian anggota DPRD yang terpilih melalui sistem proporsional terbuka cenderung tidak memaksimalkan representasi di seluruh wilayah daerah pilihannya, khususnya di wilayah yang perolehan suaranya rendah pada pemilu sebelumnya. Ketiadaan forum koordinasi lintas fraksi di tingkat daerah pemilihan semakin memperburuk lemahnya koordinasi representasi. Fragmentasi politik yang tinggi akibat sistem pemilu proporsional membuat kursi legislatif tersebar ke banyak partai dengan kekuatan relatif kecil. Tidak jarang, satu partai hanya memperoleh satu atau dua kursi di daerah pemilihan sehingga kesulitan menempatkan wakilnya pada alat kelengkapan DPRD. Fraksi-fraksi yang seharusnya menjadi pusat artikulasi aspirasi masyarakat juga belum berfungsi optimal.

Fenomena tersebut menunjukkan adanya kesenjangan yang signifikan antara prinsip teoretis representasi politik dengan praktik representasi lokal di Indonesia, khususnya dalam konteks DPRD Kota Bandar Lampung dan DPRD Kabupaten Lampung Utara. Pitkin (1967) dalam *The Concept of Representation* menegaskan bahwa representasi tidak cukup dipahami sebagai hubungan formal melalui mekanisme pemberian mandat (*authorization*) atau sekadar simbolik melalui kehadiran wakil rakyat dalam lembaga legislatif. Pitkin menempatkan representasi substantif sebagai inti dari representasi politik, yaitu ketika wakil rakyat secara aktif memperjuangkan kepentingan publik dalam proses pembuatan kebijakan. Namun demikian, temuan awal penelitian menunjukkan bahwa fungsi substantif representasi belum terwujud, mengingat aspirasi masyarakat yang dihimpun melalui reses dan forum publik lainnya tidak terserap secara efektif.

Pada sisi lain, Urbinati (2006; 2014) yang menawarkan sebuah konsep representasi deliberatif, yang menempatkan proses representasi sebagai arena dialog, argumentasi, dan keterlibatan publik dalam perdebatan kebijakan. Dalam model ini, representasi tidak semata-mata berbasis delegasi formal, tetapi harus menjadi praktik politik yang membuka ruang deliberasi antara wakil rakyat dan warga. Akan tetapi, dalam praktiknya di DPRD Kota Bandar Lampung dan DPRD

Kabupaten Lampung Utara, pelaksanaan reses dan rapat dengar pendapat (RDP) lebih bersifat prosedural dan administratif.

Dari sisi empiris, terdapat ketidaksesuaian yang jelas antara mandat normatif DPRD sebagai lembaga representasi dengan pelaksanaan fungsi representasi di lapangan. Secara normatif, DPRD memiliki kedudukan strategis sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang berfungsi sebagai penyeimbang kekuasaan terhadap eksekutif. DPRD memegang fungsi representasi melalui kewenangan legislasi, anggaran, dan pengawasan, termasuk di dalamnya kewajiban menyerap, menyalurkan, dan memperjuangkan aspirasi publik.

Namun demikian, data empiris awal penelitian menunjukkan adanya kesenjangan nyata antara fungsi normatif tersebut dengan praktik representasi di lapangan. Pertama, tingkat keterakomodiran aspirasi masyarakat masih sangat rendah, sebagaimana terlihat dari minimnya usulan publik yang masuk ke dalam Pokir maupun terintegrasi ke dalam APBD. Kedua, pelibatan masyarakat dalam proses legislasi masih terbatas. Ketiga, fungsi pengawasan belum dijalankan secara efektif. Bahkan hasil observasi awal mengindikasikan adanya kasus di mana fungsi pengawasan dimanfaatkan oleh oknum anggota DPRD untuk kepentingan pragmatis dan negosiasi informal.

Di sinilah letak kontribusi penelitian ini, yaitu dengan menelaah implementasi fungsi representasi DPRD di Kota Bandar Lampung dan Kabupaten Lampung Utara secara lebih mendalam. Penelitian ini tidak hanya berfokus pada aspek politik representasi semata, tetapi juga mengkaji implikasi representasi legislatif terhadap manajemen pembangunan daerah dan bagaimana penyempurnaan fungsi representasi dapat berkontribusi pada penguatan kualitas pembangunan daerah serta perkembangan politik lokal pada masa mendatang. Dengan pendekatan ini, studi ini berupaya memberikan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai hubungan antara efektivitas representasi politik dengan keberhasilan pembangunan daerah.

Representasi DPRD dalam penelitian ini akan diukur melalui beberapa aspek substantif yang relevan dengan kinerja perwakilan politik sekaligus dengan efektivitas manajemen pembangunan daerah, yaitu: partisipasi, keterbukaan, responsivitas dan akuntabilitas, serta dampak kebijakan. Aspek-aspek tersebut

menjadi instrumen evaluatif yang penting. Partisipasi mencerminkan sejauh mana masyarakat terlibat dalam proses perumusan kebijakan dan perencanaan pembangunan. Keterbukaan menciptakan akses publik terhadap informasi kebijakan, sehingga mendorong praktik pemerintahan daerah yang demokratis, responsif, dan bebas dari penyalahgunaan kekuasaan. Responsivitas dan akuntabilitas menunjukkan kemampuan DPRD dalam menindaklanjuti aspirasi masyarakat serta mempertanggungjawabkan keputusan publik secara transparan, sehingga meningkatkan legitimasi politik institusi legislatif daerah. Dampak kebijakan menjadi tolok ukur utama efektivitas pembangunan daerah, yaitu sejauh mana kebijakan yang dihasilkan berkontribusi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dan penyelesaian masalah publik.

Dengan demikian, penelitian ini memberikan kontribusi teoritis dan empiris melalui upaya mengaitkan studi representasi dengan perspektif pembangunan politik di daerah, yang selama ini masih jarang dilakukan dalam literatur akademik Indonesia. Penelitian ini diharapkan mampu memperkaya wacana ilmiah tentang demokrasi lokal dan reformasi sistem representasi, serta menyajikan rekomendasi strategis bagi penguatan peran DPRD sebagai aktor kunci dalam pembangunan dan tata kelola pemerintahan daerah.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah dipaparkan, dapat disimpulkan bahwa fungsi representasi yang dijalankan oleh DPRD dalam kerangka desentralisasi pemerintahan daerah belum sepenuhnya terwujud pada tiga fungsi utamanya, yakni fungsi anggaran, legislasi, dan pengawasan. Para wakil rakyat yang terpilih melalui pemilu, dengan kewenangan yang dimilikinya sebagai perwujudan representasi politik, belum mampu secara optimal menjembatani kepentingan dan pendapat masyarakat yang mereka wakili. Kesenjangan ini terlihat dari terbatasnya akomodasi aspirasi publik dalam kebijakan daerah, minimnya pelibatan masyarakat dalam proses legislasi, serta lemahnya tindak lanjut terhadap pengaduan atau persoalan publik melalui fungsi pengawasan.

Berangkat dari persoalan tersebut, penelitian ini merumuskan beberapa pertanyaan penelitian yang akan dijawab melalui pendekatan kualitatif komparatif pada dua wilayah dengan karakteristik yang berbeda, yaitu Kota Bandar Lampung dan Kabupaten Lampung Utara. Rumusan masalah tersebut adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi representasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di DPRD Kota Bandar Lampung dan DPRD Kabupaten Lampung Utara?
2. Bagaimana lembaga DPRD mewujudkan kehendak dan opini masyarakat dalam kerangka pemerintahan daerah yang deliberatif berdasarkan perspektif konsep representasi deliberatif ?
3. Faktor-faktor apa saja yang menentukan optimalisasi pelaksanaan representasi DPRD di Kota Bandar Lampung dan Kabupaten Lampung Utara?

Rumusan masalah ini menjadi pedoman dalam penyusunan kerangka teori, metodologi penelitian, serta arah analisis data, sehingga penelitian ini mampu memberikan pemahaman komprehensif mengenai efektivitas fungsi representasi DPRD pada dua daerah dengan kondisi sosial, ekonomi, dan politik yang berbeda.

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Mendeskripsikan dan menganalisis implementasi fungsi representasi lembaga DPRD di tingkat kota dan kabupaten dalam sistem pemerintahan daerah, khususnya dalam menjalankan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.
2. Menganalisis bagaimana DPRD mewujudkan kehendak dan opini masyarakat dalam sistem pemerintahan daerah yang deliberatif, berdasarkan perspektif representasi deliberatif Nadia Urbinati.
3. Mendeskripsikan dan menganalisis faktor-faktor apa saja yang menentukan lembaga DPRD mewujudkan representasi.

4. Mengembangkan model penguatan representasi deliberatif pada DPRD sebagai rekomendasi perbaikan untuk meningkatkan kualitas fungsi representasi dan pembangunan politik regional.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi konseptual dan teoritik bagi pengembangan kajian tentang representasi dalam lembaga legislatif hasil pemilu lokal dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara teoritis, penelitian ini memperkaya literatur mengenai hubungan antara demokrasi deliberatif dan pembangunan daerah, dengan menempatkan fungsi representasi sebagai elemen strategis dalam proses pembangunan berbasis kebutuhan publik.

Selama ini, kajian tentang pembangunan daerah cenderung lebih menekankan pada aspek ekonomi, perencanaan teknokratis, dan distribusi sumber daya, sedangkan dimensi politik, terutama yang berkaitan dengan kualitas representasi dalam kerangka demokrasi deliberatif, masih relatif kurang mendapatkan perhatian. Oleh karena itu, penelitian ini berupaya mengisi kesenjangan teoretis tersebut dengan menghadirkan perspektif baru mengenai bagaimana fungsi representasi DPRD dapat memengaruhi efektivitas pembangunan daerah dan kualitas tata kelola pemerintahan lokal.

Dengan demikian, penelitian ini berkontribusi dalam pembangunan politik daerah dan memperluas pemahaman akademis mengenai praktik demokrasi perwakilan di tingkat daerah, serta memberikan dasar teoritis untuk merumuskan model penguatan fungsi representasi legislatif yang deliberatif dan responsif terhadap aspirasi publik.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan strategis bagi penguatan kapasitas kelembagaan DPRD dalam mendukung

pembangunan politik di tingkat lokal yang lebih efektif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Melalui pendekatan komparatif antara konteks perkotaan (Kota Bandar Lampung) dan wilayah pedesaan (Kabupaten Lampung Utara), penelitian ini mengidentifikasi faktor-faktor yang menentukan efektivitas pelaksanaan fungsi representasi DPRD, seperti fragmentasi kepartaian, kemampuan keuangan daerah, kualitas kepemimpinan politik, kultur politik masyarakat, serta kapasitas sumber daya manusia legislatif dan kelembagaan fraksi.

Temuan penelitian ini dapat dijadikan dasar untuk merumuskan strategi penguatan pelaksanaan fungsi legislasi, pengawasan, dan penganggaran, termasuk peningkatan mekanisme reses, penyusunan pokok-pokok pikiran, partisipasi publik dalam legislasi, serta pengelolaan pengaduan dan pengawasan kebijakan daerah. Selain itu, hasil penelitian ini dapat menjadi pertimbangan dalam pengembangan kebijakan internal DPRD, program peningkatan kompetensi anggota DPRD, serta inovasi tata kelola aspirasi publik melalui platform digital.

Dengan demikian, penelitian ini memberikan manfaat praktis tidak hanya bagi DPRD sebagai institusi politik daerah, tetapi juga bagi pemerintah daerah, partai politik, dan masyarakat sipil dalam rangka mendorong terwujudnya representasi yang deliberatif dan manajemen pembangunan daerah yang lebih inklusif, transparan, dan akuntabel.

II. TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini membahas konsep-konsep teoritis yang menjadi landasan dalam menjelaskan permasalahan penelitian mengenai Implementasi Fungsi Representasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Studi Komparatif DPRD Kota Bandar Lampung dan DPRD Kabupaten Lampung Utara). Kerangka teori yang digunakan meliputi Grand Theory berupa Teori Demokrasi, Middle Range Theory berupa Teori Representasi, serta Applied Theory berupa Konsep Representasi Deliberatif. Pemilihan teori-teori tersebut dimaksudkan untuk memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai pelaksanaan fungsi representasi politik oleh wakil rakyat di tingkat lokal.

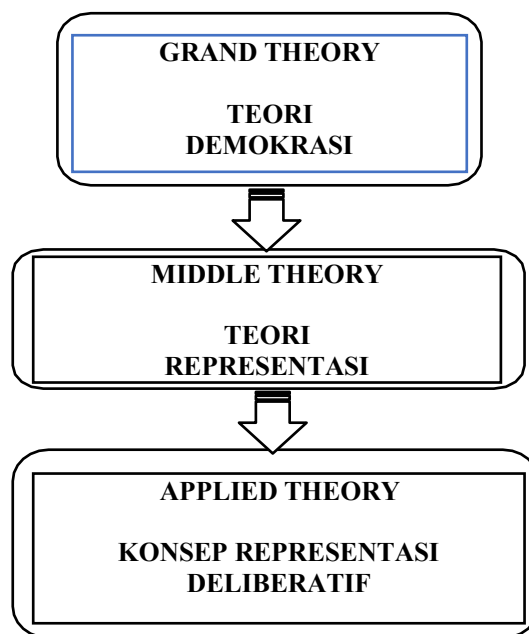
Teori demokrasi digunakan untuk menjelaskan prinsip dasar kedaulatan rakyat, partisipasi warga negara, serta legitimasi kekuasaan dalam penyelenggaraan negara mulai dari gagasan demokrasi klasik hingga perkembangan demokrasi kontemporer. Demokrasi menempatkan rakyat sebagai sumber utama legitimasi politik, sehingga setiap bentuk kekuasaan publik harus diperoleh, dijalankan, dan dipertanggungjawabkan berdasarkan kehendak rakyat. Dalam pandangan demokrasi klasik, partisipasi warga negara diwujudkan secara langsung melalui forum-forum publik, sedangkan dalam demokrasi modern penerapannya berkembang melalui mekanisme perwakilan politik yang memungkinkan keterlibatan masyarakat dalam skala yang lebih luas dan kompleks.

Selanjutnya, teori representasi menguraikan perkembangan konsep demokrasi perwakilan serta mekanisme representasi dalam demokrasi modern, khususnya bagaimana hubungan antara wakil dan yang diwakili dibangun dan dijalankan. Teori ini menjelaskan bagaimana wakil rakyat memperoleh, menggunakan, dan mempertanggungjawabkan mandat politik yang diberikan melalui proses pemilihan umum. Dalam konteks tersebut, representasi tidak hanya dimaknai sebagai tindakan menyuarakan kepentingan publik, tetapi juga sebagai

proses memperjuangkan aspirasi konstituen melalui jalur formal dan informal dalam sistem politik.

Sementara itu, Konsep Representasi Deliberatif digunakan sebagai pendekatan analitis untuk melihat implementasi fungsi representasi secara lebih substantif. Pendekatan ini menekankan pentingnya proses dialog, komunikasi politik, dan pertukaran argumen yang rasional dalam setiap tahapan pengambilan keputusan publik di lembaga perwakilan lokal. Representasi tidak lagi dipahami sekadar sebagai tindakan formal menyampaikan aspirasi atau menjalankan prosedur politik yang telah ditentukan, melainkan sebagai proses deliberasi yang memungkinkan terjadinya interaksi timbal balik antara wakil rakyat, konstituen, dan pemangku kepentingan lainnya dalam ruang-ruang diskursif yang terbuka dan inklusif. Konsep ini menjadi instrumen analitis penting untuk menilai sejauh mana DPRD sebagai lembaga politik mampu melampaui representasi yang bersifat prosedural menuju representasi substantif, yaitu representasi yang berbasis pada musyawarah, argumentasi rasional, dan pertimbangan kepentingan publik yang lebih luas.

Pembahasan dalam bab ini diarahkan untuk menjawab pertanyaan inti penelitian mengenai bagaimana para anggota legislatif terpilih melaksanakan fungsi representasi dalam konteks penyelenggaraan desentralisasi pemerintahan daerah. Keberadaan DPRD tidak terlepas dari proses pelebagaan fungsi perwakilan yang berlandaskan prinsip demokrasi. Sebagai lembaga perwakilan politik di daerah, DPRD menjalankan tugas, fungsi, dan wewenang yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan, khususnya dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan daerah. Dalam kerangka demokrasi perwakilan, DPRD menjadi representasi unsur masyarakat daerah yang heterogen, sehingga diperlukan wakil-wakil rakyat yang terlibat dalam perumusan dan pengawasan kebijakan publik di daerah. Seluruh konsep tersebut dipilih sebagai fokus pembahasan karena memiliki keterkaitan erat dengan tujuan penelitian serta ruang lingkup analisis terhadap implementasi fungsi representasi DPRD Kota Bandar Lampung dan DPRD Kabupaten Lampung Utara.



Gambar 1. Kajian Teori

2.1 Kajian Teori

2.1.1 Teori Demokrasi – Grand Theory

Sebagai *Grand Theory* dalam penelitian ini digunakan Teori Demokrasi. Teori ini dimaksudkan untuk memberikan kejelasan pemahaman mengenai demokrasi sebagai prinsip dasar penyelenggaraan negara, di mana rakyat berperan serta secara aktif dalam aktivitas kehidupan ketatanegaraan, termasuk dalam pembentukan norma-norma kehidupan bersama. Demokrasi sebagai suatu paham penyelenggaraan sistem ketatanegaraan mengandung beragam makna.

Konsep demokrasi bukanlah sesuatu yang statis. Ia senantiasa mengalami perubahan, reinterpretasi, dan pengembangan sesuai dengan konteks sosial, politik, dan historis suatu masyarakat. Demokrasi di polis Athena pada abad ke-5 sebelum Masehi tentu berbeda dengan demokrasi modern di abad ke-18 yang muncul bersamaan dengan Revolusi Amerika dan Revolusi Prancis, dan lebih jauh lagi berbeda dengan konsep demokrasi kontemporer yang menekankan deliberasi, partisipasi luas, hingga tata kelola kosmopolitan di era globalisasi. Oleh karena itu,

demokrasi perlu dipahami sebagai suatu gagasan yang hidup, dinamis, dan selalu terbuka terhadap kritik serta perbaikan.

2.1.1.1 Perkembangan Teori Demokrasi

Demokrasi merupakan salah satu konsep politik yang paling tua sekaligus paling dinamis dalam sejarah pemikiran politik Barat. Secara etimologis, demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yakni *demos* yang berarti rakyat, dan *kratos* yang berarti kekuasaan. Dengan demikian, demokrasi pada mulanya dipahami sebagai kekuasaan rakyat atau pemerintahan yang berada di tangan rakyat itu sendiri (Held, 2006). Dalam pengertian klasik, demokrasi dipraktikkan secara langsung, di mana setiap warga negara yang memenuhi syarat hadir dalam pertemuan umum (*ekklesia*) untuk membicarakan dan memutuskan kebijakan publik. Praktik ini paling jelas terlihat di polis Athena pada abad ke-5 sebelum Masehi, ketika kota tersebut menjadi salah satu pusat perkembangan peradaban Yunani kuno (Hansen, 1991).

Bagi masyarakat Athena, demokrasi bukan sekadar sistem pemerintahan, melainkan juga sebuah pola kehidupan politik yang mengedepankan partisipasi aktif warga negara. Di dalam *ekklesia*, warga negara laki-laki dewasa yang memiliki status penuh berhak mengajukan pendapat (*isegoria*) serta ikut serta dalam pengambilan keputusan secara langsung. Sistem ini juga menegakkan prinsip kesetaraan di hadapan hukum (*isonomia*), sebuah nilai fundamental yang kemudian menjadi inspirasi bagi perkembangan konsep negara hukum modern. Namun, demokrasi klasik bersifat sangat terbatas karena hanya berlaku bagi sebagian kecil populasi. Perempuan, budak, dan penduduk asing tidak termasuk dalam kategori warga negara, sehingga tidak memiliki hak politik (Ober, 2008).

Gagasan demokrasi ini memiliki fondasi teoritis yang cukup kokoh. Herodotus (484–425 SM), sejarawan Yunani, dalam *Histories* menggambarkan demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang lebih adil dibanding monarki atau oligarki, karena melibatkan partisipasi rakyat secara langsung. Bagi Herodotus, demokrasi mencerminkan kebebasan dan kesetaraan, meskipun dalam praktiknya kebebasan tersebut hanya berlaku bagi kelompok tertentu dalam masyarakat polis (Herodotus, 2003). Pandangan ini menegaskan bahwa demokrasi bukan hanya

urusan institusi formal, melainkan juga mencakup nilai-nilai egalitarian yang hidup dalam masyarakat.

Di sisi lain, Plato (427–347 SM) dalam *The Republic* memberikan kritik keras terhadap demokrasi klasik. Menurutnya, demokrasi mengandung kelemahan mendasar karena terlalu menekankan kebebasan individu tanpa batas, yang pada akhirnya dapat melahirkan kekacauan dan anarki. Baginya, sistem demokrasi cenderung membuka ruang bagi munculnya demagog, yakni pemimpin yang menggunakan retorika untuk memanipulasi massa. Plato lebih memilih sistem pemerintahan yang dipimpin oleh philosopher king, yakni raja filosof yang berpengetahuan dan bijaksana dalam mengambil keputusan (Plato, 2007). Meskipun bersifat kritis, pemikiran Plato justru menjadi pijakan penting dalam mengkaji kelemahan demokrasi klasik, sehingga membuka jalan bagi penyempurnaan konsep demokrasi di era selanjutnya.

Berbeda dengan Plato, Aristoteles (384–322 SM) dalam karyanya *Politics* menyatakan bahwa demokrasi merupakan salah satu bentuk pemerintahan oleh banyak orang demi kepentingan bersama. Ia membagi bentuk pemerintahan berdasarkan jumlah penguasa dan tujuan yang diemban: monarki (satu orang), aristokrasi (sekelompok kecil), dan politeia (banyak orang). Menurut Aristoteles, apabila kepemimpinan dijalankan untuk kepentingan umum, maka pemerintahan tersebut bersifat baik. Sebaliknya, apabila hanya untuk kepentingan pribadi atau kelompok tertentu, maka akan berubah menjadi bentuk yang menyimpang, seperti tirani, oligarki, atau demokrasi yang korup (Aristoteles, 1984). Dalam kerangka ini, demokrasi dipahami sebagai bentuk pemerintahan yang relatif lebih stabil karena memungkinkan partisipasi rakyat luas, meskipun tetap rentan terhadap penyalahgunaan kebebasan.

Aristoteles (1984) secara tegas menyatakan bahwa “*The true forms of government, therefore, are those in which the one, or the few, or the many govern with a view to the common interest; but governments which rule with a view to the private interest, whether of the one, or the few, or of the many, are perversions*”. Pernyataan ini menunjukkan bahwa bagi Aristoteles, kualitas pemerintahan tidak ditentukan oleh jumlah penguasanya, melainkan oleh tujuan yang diemban: apakah demi kepentingan umum atau hanya untuk keuntungan kelompok tertentu.

Selain para filsuf, tokoh negarawan Pericles (495–429 SM) juga memberikan kontribusi penting bagi pemahaman demokrasi klasik. Dalam pidato terkenalnya *Funeral Oration*, Pericles menegaskan bahwa demokrasi Athena menjunjung tinggi kesetaraan hukum, kebebasan individu, dan partisipasi aktif seluruh warga negara. Demokrasi, menurut Pericles, merupakan sistem yang memungkinkan setiap orang memiliki peluang yang sama untuk berkontribusi dalam urusan publik, tanpa memandang status ekonomi. Pernyataan Pericles ini merefleksikan semangat egalitarian yang melekat dalam demokrasi klasik, meskipun dalam praktiknya partisipasi tersebut tetap eksklusif (Thucydides, 1996).

Karakteristik awal demokrasi dapat dirinci sebagai berikut. Pertama, demokrasi klasik mengutamakan partisipasi langsung, di mana warga negara sendiri yang menentukan kebijakan, bukan melalui perwakilan. Kedua, terdapat prinsip kesetaraan politik, baik dalam bentuk isonomia maupun isegoria. Ketiga, jabatan publik banyak diisi melalui mekanisme undian jabatan (*sortition*), untuk mencegah dominasi elit tertentu. Keempat, terdapat batasan keanggotaan yang sangat ketat, karena hanya warga laki-laki dewasa yang dianggap memiliki hak politik. Dengan demikian, demokrasi klasik merupakan sebuah sistem politik yang unik karena menggabungkan semangat egalitarianisme dengan eksklusivitas sosial yang tajam (Hansen, 1991).

Tradisi klasik berangkat dari pergulatan pemikiran filsuf abad ke-17 dan ke-18 yang berupaya menjawab persoalan fundamental mengenai bagaimana kedaulatan rakyat dijalankan dalam suatu tatanan politik. Dalam kerangka ini, teori demokrasi dan representasi klasik tidak hanya membahas relasi antara rakyat dan wakilnya, tetapi juga menyentuh persoalan legitimasi politik, posisi rakyat dalam struktur kekuasaan, serta ruang independensi wakil dalam pengambilan keputusan.

Perkembangan demokrasi tidak dapat dilepaskan dari perubahan besar dalam sejarah politik Eropa sejak abad ke-17 hingga abad ke-19. Demokrasi klasik yang dipraktikkan di polis Athena pada dasarnya bersifat langsung, di mana setiap warga negara berpartisipasi dalam forum *ekklesia*. Namun, model tersebut tidak lagi relevan dalam masyarakat modern yang semakin kompleks, dengan jumlah penduduk besar dan wilayah negara luas. Dalam konteks inilah demokrasi bertransformasi menjadi demokrasi perwakilan. Transformasi ini bukan sekadar

teknis, tetapi juga ideologis, sebab lahir bersamaan dengan filsafat politik modern yang menekankan kebebasan individu, hak asasi manusia, dan kedaulatan rakyat. (Held, 2006)

Lahirnya demokrasi modern erat kaitannya dengan revolusi-revolusi besar di Barat: Revolusi Inggris 1688, Revolusi Amerika 1776, dan Revolusi Prancis 1789. Revolusi Inggris menandai kemenangan parlemen atas monarki absolut, Revolusi Amerika menegaskan pentingnya hak asasi manusia dan prinsip pemerintahan berdasarkan persetujuan rakyat, sedangkan Revolusi Prancis melahirkan semboyan universal *liberté, égalité, fraternité* yang menginspirasi gerakan demokrasi di berbagai belahan dunia (Dunn, 2005). Dengan demikian, demokrasi perwakilan lahir sebagai hasil pergulatan historis sekaligus konseptual yang membentuk wajah politik saat ini.

Dalam ranah pemikiran klasik, sejumlah filsuf memberikan kontribusi penting terhadap bangunan demokrasi perwakilan. John Locke melalui *Two Treatises of Government* menegaskan bahwa legitimasi pemerintahan hanya sah apabila didasarkan pada consent of the governed. Pemerintah dibentuk melalui kontrak sosial untuk melindungi hak-hak kodrati manusia, yaitu kehidupan, kebebasan, dan kepemilikan. Apabila pemerintah melanggar hak-hak tersebut, rakyat berhak melakukan perlawanan atau mengganti pemerintahan (Locke, 1988). Pandangan ini menjadi fondasi liberalisme politik yang kelak memengaruhi penyusunan *Declaration of Independence* Amerika Serikat.

Kontribusi penting lainnya datang dari Montesquieu yang melalui karyanya *De l'esprit des lois* mengemukakan gagasan *separation of powers*. Menurutnya, kekuasaan negara harus dipisahkan ke dalam tiga cabang, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif, untuk mencegah konsentrasi kekuasaan yang dapat berujung pada tirani. Montesquieu menegaskan bahwa "*Il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice*" (tidak ada kebebasan apabila kekuasaan yudikatif tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif). Pemikiran Montesquieu memberi inspirasi besar bagi perumusan konstitusi modern, terutama Konstitusi Amerika Serikat tahun 1787, sekaligus melahirkan prinsip checks and balances yang hingga kini menjadi ciri khas demokrasi modern. (Montesquieu, 1748)

Oleh karena itu, Presiden Amerika Serikat Lincoln (1861–1865) mendefinisikan demokrasi sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Konsep demokrasi menjadi salah satu aspek penting dalam menilai perkembangan sistem politik suatu negara. Dalam praktiknya, prinsip *trias politica* yang memisahkan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif merupakan pilar utama negara demokrasi untuk mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Prinsip ini juga diterapkan di Indonesia, meskipun dalam bentuk pembagian kekuasaan yang disesuaikan dengan sistem ketatanegaraan nasional.

Rousseau memberikan warna yang berbeda melalui gagasannya dalam *Du Contrat Social*. Ia menekankan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, bukan pada raja atau kelompok elit. Rousseau memperkenalkan konsep *volonté générale* (kehendak umum) yang menggambarkan kepentingan kolektif seluruh warga negara. Bagi Rousseau, kedaulatan tidak dapat diwakilkan, sehingga demokrasi sejati menuntut partisipasi langsung rakyat. Akan tetapi, dalam praktik demokrasi modern, gagasan Rousseau kemudian disesuaikan dengan sistem perwakilan sejauh wakil rakyat benar-benar mencerminkan kehendak umum (Rousseau, 1994).

Pemikiran klasik ini semakin diperkaya oleh Tocqueville melalui karyanya *Democracy in America*. Tocqueville menekankan pentingnya kesetaraan sosial, kebebasan berasosiasi, dan partisipasi aktif warga negara dalam kehidupan publik. Ia juga memperingatkan bahaya *tyranny of the majority*, yaitu dominasi kelompok mayoritas yang dapat mengabaikan hak-hak minoritas. Analisis Tocqueville menunjukkan bahwa demokrasi modern bukan hanya persoalan institusi formal, melainkan juga bergantung pada budaya politik yang mendukungnya (Tocqueville, 2000).

Hobbes (1588–1679) melalui *Leviathan* (1651) menempatkan representasi sebagai proses penyerahan total kedaulatan rakyat kepada penguasa berdaulat. Hobbes mendefinisikan representasi sebagai suatu keadaan ketika tindakan penguasa sah dianggap sebagai tindakan rakyat itu sendiri: : “*A person is said to represent another, when his words or actions are considered as the words or actions of the man whom he representeth.*”. Dalam kerangka ini, tindakan penguasa dipandang sah sebagai tindakan rakyat. Konsep Hobbes terbukti efektif memberi legitimasi terhadap monarki absolut di Eropa, khususnya pasca perang sipil Inggris,

karena mampu menghadirkan stabilitas politik. Namun, model ini menutup ruang partisipasi rakyat dan menjadikan representasi sekadar legitimasi bagi kekuasaan absolut, sehingga lebih dekat dengan otoritarianisme ketimbang demokrasi.

Berbeda dengan Hobbes, Rousseau (1712–1778) dalam *Du Contrat Social* (1762) menolak gagasan representasi. Baginya, kedaulatan tidak dapat diwakilkan karena merupakan ekspresi langsung dari *volonté générale* atau kehendak umum rakyat. Rousseau menegaskan: “*Sovereignty cannot be represented, for the same reason that it cannot be alienated*”. Demokrasi, menurut Rousseau, harus bersifat langsung, karena kehadiran wakil justru merusak otentisitas partisipasi politik. Gagasan ini menjadi inspirasi Revolusi Prancis (1789), terutama dalam menegaskan kedaulatan rakyat. Namun, implementasinya menimbulkan paradoks: ideal demokrasi langsung sulit diterapkan dalam masyarakat besar, sehingga praktiknya justru berujung pada sentralisasi kekuasaan baru di bawah rezim Jacobin. Dengan demikian, teori Rousseau berhasil memperkuat ide kedaulatan rakyat, tetapi gagal memberikan solusi institusional yang stabil bagi negara modern.

Sementara itu, Burke (1729–1797) menawarkan model yang lebih pragmatis. Dalam pidatonya di hadapan konstituen Bristol (1774), ia menegaskan bahwa wakil rakyat tidak semata-mata berfungsi sebagai delegate yang tunduk pada instruksi pemilih, melainkan sebagai trustee yang diberi mandat untuk bertindak berdasarkan penilaian dan kebijaksanaannya demi kepentingan umum. Burke menyatakan: “*Your representative owes you, not his industry only, but his judgment; and he betrays, instead of serving you, if he sacrifices it to your opinion*”. Konsep ini menempatkan representasi sebagai relasi kepercayaan, di mana wakil diberi ruang independensi untuk mempertimbangkan keputusan politik. Model ini berimplikasi pada praktik parlementer Inggris abad ke-18 yang relatif stabil. Keberhasilannya adalah menjaga kontinuitas pemerintahan dan kualitas deliberasi politik, tetapi kelemahannya adalah terbatasnya kontrol rakyat sehingga membuka peluang bagi dominasi elit.

Dari ketiga pandangan ini, terlihat adanya ketegangan konseptual: Hobbes menekankan stabilitas dengan menyerahkan kedaulatan penuh kepada penguasa; Rousseau menolak representasi demi partisipasi langsung; sementara Burke menekankan kebijaksanaan wakil dengan risiko elitisme. Implementasi teori-teori

klasik tersebut menunjukkan bahwa masing-masing berhasil menjawab kebutuhan politik zamannya, tetapi juga gagal memberikan solusi permanen bagi dilema representasi. Oleh sebab itu, teori representasi klasik menjadi fondasi penting bagi perumusan teori representasi modern.

2.1.1.2 Implementasi Demokrasi Pada Pemerintahan

Praktik demokrasi di Indonesia memiliki dinamika yang khas, karena selalu berhubungan erat dengan perjalanan sejarah politik dan pergulatan ideologi bangsa. Sejak awal kemerdekaan, demokrasi di Indonesia dirancang dalam bentuk demokrasi konstitusional yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi, sementara lembaga legislatif berfungsi sebagai perwakilan rakyat. Konstitusi UUD 1945 pasal 1 ayat (2) semula menegaskan bahwa “kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).” Dengan ketentuan tersebut, MPR pada dasarnya ditempatkan sebagai lembaga representatif tertinggi yang merepresentasikan seluruh rakyat Indonesia (Asshiddiqie, 2004).

Namun, implementasi demokrasi perwakilan di Indonesia tidak berlangsung linier. Pada masa Demokrasi Parlementer (1950–1959), sistem multi-partai diterapkan, dan parlemen menjadi pusat pengambilan keputusan. Dalam periode ini, prinsip demokrasi perwakilan tampak dijalankan secara penuh, tetapi justru melahirkan ketidakstabilan politik akibat fragmentasi partai dan lemahnya koalisi pemerintahan. Kegagalan praktik demokrasi perwakilan parlementer kemudian mendorong Presiden Sukarno menetapkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang mengembalikan UUD 1945 dan membuka era Demokrasi Terpimpin. Dalam sistem ini, perwakilan rakyat dilemahkan karena dikooptasi oleh kekuasaan eksekutif, dan konsep perwakilan berubah menjadi lebih simbolis daripada substantif (Feith, 1962).

Pada masa Orde Baru (1966–1998), demokrasi perwakilan dijalankan secara prosedural melalui pemilu lima tahunan. Namun, praktiknya lebih menyerupai “demokrasi semu” karena dominasi Golongan Karya (Golkar) dan kontrol negara terhadap parlemen. DPR secara formal berfungsi sebagai lembaga

representasi, tetapi dalam kenyataannya lebih berperan sebagai legitimasi atas kebijakan eksekutif. Demokrasi perwakilan dalam konteks Orde Baru gagal mencerminkan kehendak rakyat, karena representasi politik tersubordinasi di bawah kepentingan rezim yang sentralistik dan otoriter (Spinall, 2010).

Perubahan besar terjadi pasca Reformasi 1998, ketika amandemen UUD 1945 mengubah pasal 1 ayat (2) menjadi: “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Perubahan ini menandai pergeseran kedaulatan dari MPR sebagai lembaga tertinggi ke mekanisme pemilihan umum yang lebih terbuka, langsung, dan kompetitif. Lembaga perwakilan seperti DPR, DPD, dan DPRD dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu demokratis. Reformasi juga memperkuat mekanisme checks and balances, membuka ruang kebebasan politik, serta memberikan otonomi lebih luas bagi daerah melalui desentralisasi (Mietzner, 2012).

Dalam praktiknya, demokrasi perwakilan di Indonesia pasca reformasi menghadapi tantangan baru. Di satu sisi, keterwakilan rakyat semakin terjamin melalui pemilu langsung, partisipasi publik meningkat, dan lembaga legislatif memiliki fungsi pengawasan terhadap eksekutif. Namun, di sisi lain, muncul berbagai persoalan seperti politik uang, lemahnya kedisiplinan partai, rendahnya kualitas legislasi, serta masalah integritas anggota dewan. Dengan demikian, meskipun demokrasi perwakilan di Indonesia berhasil menciptakan mekanisme representatif yang lebih demokratis, kualitas representasi substantif masih sering dipertanyakan.

Secara keseluruhan, perjalanan praktik demokrasi perwakilan di Indonesia menunjukkan bahwa konsep representasi tidak pernah sepenuhnya statis. Pada masa parlementer, representasi berjalan tetapi gagal dalam stabilitas; pada masa Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru, representasi tereduksi oleh dominasi eksekutif; sedangkan pada masa Reformasi, representasi lebih demokratis tetapi menghadapi tantangan kualitas. Hal ini menunjukkan bahwa demokrasi perwakilan di Indonesia masih merupakan “proyek yang terus berkembang” (*unfinished project*) yang menuntut perbaikan kelembagaan, penguatan budaya politik, serta peningkatan kualitas wakil rakyat agar benar-benar mampu mencerminkan kehendak dan kepentingan masyarakat.

Di antara literatur tentang demokrasi, terdapat teori normatif ketiga yang dikenal sebagai demokrasi deliberatif. Gagasan ini dipandang berada di antara demokrasi klasik langsung dan demokrasi perwakilan. Meskipun demokrasi deliberatif berakar pada praktik politik Athena pada abad kelima SM tempat lahirnya demokrasi konsep ini kembali mendapatkan perhatian dalam diskursus politik modern karena dinilai lebih relevan dengan kebutuhan kontemporer. Demokrasi deliberatif dipandang menawarkan solusi terhadap berbagai permasalahan yang dihadapi oleh demokrasi perwakilan saat ini, meskipun penerapannya dalam praktik demokrasi modern belum sepenuhnya dipertimbangkan secara menyeluruh (Elster, 1998 : 1-2).

Habermas menambahkan dimensi deliberatif dengan menekankan pentingnya ruang publik sebagai arena diskursus rasional. Dalam pandangannya, legitimasi politik hanya dapat diperoleh apabila keputusan publik lahir melalui komunikasi yang inklusif, partisipatif, dan rasional. Demokrasi deliberatif versi Habermas menekankan bahwa demokrasi tidak cukup hanya dengan pemilu, melainkan harus dibangun melalui dialog publik yang memungkinkan lahirnya kesepakatan yang berlandaskan alasan (Habermas, 1996). Pemikiran kontemporer lainnya dikemukakan oleh Landemore yang dalam *Democratic Reason* menyoroti pentingnya keterlibatan publik yang lebih luas melalui prinsip *wisdom of the crowd*. Ia bahkan mengusulkan penggunaan seleksi acak (*sortition*) sebagai pelengkap pemilu, guna memastikan bahwa keberagaman masyarakat terwakili dalam proses deliberasi politik (Landemore, 2013).

Inti dari demokrasi deliberatif terletak pada gagasan musyawarah. Melalui diskusi antara warga negara yang bebas dan setara serta proses pengambilan keputusan yang didasarkan pada konsensus, partisipasi warga dalam demokrasi menjadi lebih aktif sehingga kesenjangan antara masyarakat dan pembuat keputusan dapat diminimalkan. Dalam kerangka ini, batas pemisah antara aktor politik, warga negara, dan ruang publik menjadi lebih kabur, sehingga diperlukan pertimbangan terhadap berbagai pendekatan dalam pelaksanaan musyawarah. Dryzek berpendapat bahwa pendekatan terbaik adalah membandingkan beragam perspektif teoritis tanpa menetapkan satu bentuk musyawarah yang ideal. Sementara itu, Young menekankan bahwa keberagaman pemikiran dan pendapat

politik merupakan fondasi bagi demokrasi deliberatif, di mana masyarakat sipil menjadi entitas yang terwakili dalam politik. Meskipun terdapat beberapa cabang teoritis lain yang berkaitan dengan konsep musyawarah, pembahasan mendalam mengenai hal tersebut tidak menjadi fokus dalam disertasi ini karena keterbatasan ruang lingkup penelitian. (Železnik, 2016 : 35-37)

Salah satu tokoh terkemuka pada abad ke-19 yang membahas konsep pemerintahan melalui diskusi adalah John Stuart Mill. Mill berpendapat bahwa demokrasi perwakilan sering mengabaikan potensi wakil rakyat untuk belajar melalui proses diskusi yang saling memberi dan menerima dengan sesama warga negara. Ia menekankan bahwa sifat manusia yang mudah melakukan kesalahan berimplikasi pada potensi kegagalan seorang perwakilan dalam mewakili dan memajukan kepentingan bersama. Dalam pandangan yang berbeda, filsuf David Hume menilai bahwa peran utama lembaga politik adalah mencegah kerusakan yang dapat timbul akibat kelemahan manusia. Sementara itu, Mill menekankan bahwa lembaga politik seharusnya tidak hanya membatasi kelemahan tersebut, tetapi juga menyelarasakannya secara moral melalui proses diskusi deliberatif (Elster, 1998).

Pendukung terkemuka konsep musyawarah lainnya adalah Habermas, yang menawarkan model dua jalur dalam kerangka demokrasi deliberatif. Model ini, di satu sisi, memandang negara sebagai arena pembentukan kehendak politik, dan di sisi lain, menempatkan ruang publik yang kuat sebagai tempat perumusan opini. Dengan kata lain, inti dari sistem musyawarah terletak pada negara dan lembaga legislatifnya. Namun, Parkinson dan Mansbridge mengajukan pendekatan berbeda yang memperluas cakupan musyawarah dengan melampaui batas-batas negara, sehingga mencakup beragam aktor dan lembaga nonnegara dalam proses pengambilan keputusan. Sejalan dengan itu, Dryzek memberikan definisi luas tentang negara sebagai organisasi dan individu yang secara hukum memiliki kewenangan untuk membuat keputusan mengikat mengenai bagaimana masyarakat harus diorganisasikan pada tingkat musyawarah makro (Železnik, 2016 : 37-38)

2.1.2 Teori Representasi – Middle Theory

Sebagai middle range theory, penelitian ini menggunakan Teori Representasi. Teori ini berfungsi untuk memberikan pemahaman konseptual mengenai hakikat representasi dalam kerangka demokrasi modern, khususnya dalam konteks ketatanegaraan Indonesia. Melalui pendekatan ini, penelitian memperoleh dasar argumentasi yang kuat untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan sebelumnya, sekaligus menjembatani antara kerangka teoritis demokrasi dengan praktik empiris penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pembahasan mengenai demokrasi, baik dari segi pengertian maupun perkembangannya, sebagaimana telah diuraikan pada subbab sebelumnya, menunjukkan bahwa demokrasi modern tidak lagi mungkin diwujudkan melalui partisipasi langsung seluruh warga negara sebagaimana dalam demokrasi klasik di polis Athena. Kompleksitas masyarakat modern, luasnya wilayah negara, serta meningkatnya ragam persoalan publik menuntut hadirnya mekanisme baru yang memungkinkan rakyat tetap menjadi pemegang kedaulatan, meskipun tidak secara langsung hadir dalam forum pengambilan keputusan. Dalam konteks inilah, konsep representasi politik menjadi pusat dari demokrasi modern.

Transformasi dari demokrasi langsung menuju demokrasi perwakilan, sebagaimana dijelaskan dalam sejarah perkembangan teori demokrasi, menegaskan bahwa kedaulatan rakyat diwujudkan melalui kehadiran wakil-wakil yang dipilih secara demokratis. Oleh karena itu, representasi bukan hanya instrumen teknis untuk mengatasi keterbatasan praktis partisipasi rakyat dalam negara modern, melainkan juga fondasi normatif yang menentukan kualitas demokrasi itu sendiri.

Dengan demikian, untuk memahami secara lebih mendalam bagaimana demokrasi dijalankan pada era modern, diperlukan kajian tentang teori representasi. Teori ini membahas relasi antara wakil dan yang diwakili, bentuk-bentuk representasi, serta prinsip-prinsip normatif yang melandasinya. Dalam kerangka penelitian ini, teori representasi menjadi landasan analitis utama untuk mengkaji bagaimana DPRD menjalankan fungsi representasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Lebih jauh, teori ini juga memungkinkan penelitian menilai

sejauh mana representasi politik yang dijalankan DPRD berkontribusi pada efektivitas pembangunan politik di daerah.

Pitkin (1967), misalnya, menilai bahwa representasi tidak bisa dipahami hanya sebagai pendelegasian atau penolakan, melainkan harus dianalisis dalam dimensi formalistik, simbolik, deskriptif, dan substantif. Kerangka ini menandai perkembangan baru dalam teori representasi yang lebih relevan dengan demokrasi kontemporer. Oleh sebab itu, teori representasi klasik menjadi fondasi penting bagi perkembangan teori representasi modern. Pitkin (1967), misalnya, menilai bahwa representasi tidak dapat dipahami hanya sebagai pendelegasian atau penolakan, melainkan harus dianalisis dalam dimensi formalistik, simbolik, deskriptif, dan substantif. Perkembangan ini kemudian diperdalam oleh pemikir kontemporer seperti Nadia Urbinati, yang menekankan aspek deliberatif dalam representasi, yaitu hubungan dinamis antara kehendak (*will*) dan opini (*opinion*) masyarakat.

Dengan demikian, kajian teori representasi klasik bukan hanya penting secara historis, tetapi juga relevan dalam memahami akar persoalan representasi di negara modern, termasuk Indonesia. Dalam konteks penelitian ini, refleksi atas teori klasik memberikan perspektif normatif untuk menilai bagaimana DPRD sebagai lembaga politik daerah menjalankan fungsi representasi. Lebih jauh, perdebatan klasik ini juga memberi dasar bagi pengembangan pembangunan didaerah yang demokratis, partisipatif, dan akuntabel, karena kualitas representasi politik akan menentukan sejauh mana pembangunan daerah benar-benar berpijak pada aspirasi rakyat.

Seiring memasuki abad ke-20, teori demokrasi perwakilan berkembang semakin beragam. Schumpeter dalam *Capitalism, Socialism, and Democracy* mendefinisikan demokrasi bukan sebagai kekuasaan rakyat secara langsung, melainkan sebagai metode institusional untuk mencapai keputusan politik melalui kompetisi antar elit. Dalam kerangka ini, rakyat dipandang terutama sebagai pemilih yang menentukan siapa elit yang akan memegang kekuasaan (Schumpeter, 1942).

Dahl menolak pandangan minimalis tersebut dan melalui konsep *polyarchy* menegaskan bahwa demokrasi modern merupakan sistem pluralis. Demokrasi yang sehat ditandai dengan adanya kompetisi bebas, kebebasan berekspresi, akses

informasi, serta partisipasi politik yang luas (Dahl, 1971). Pateman melengkapi perdebatan ini melalui teori partisipatoris. Menurutnya, demokrasi hanya bermakna jika rakyat terlibat aktif, bukan hanya dalam pemilu, tetapi juga dalam kehidupan politik dan sosial sehari-hari. Partisipasi aktif diyakini memperkuat tanggung jawab warga negara sekaligus memperdalam kualitas demokrasi (Pateman, 1970).

Manin melalui *The Principles of Representative Government* menyoroti transformasi demokrasi perwakilan dari model parlementer menuju audience democracy. Dalam model ini, hubungan antara rakyat dan wakil semakin ditentukan oleh media massa dan logika komunikasi politik, sehingga keterwakilan tidak lagi hanya diukur melalui mekanisme partai, tetapi juga melalui citra publik yang dibentuk media (Manin, 1997).

Duverger menilai bahwa demokrasi sejati dalam arti rakyat secara langsung memerintah tidak pernah benar-benar ada, sebab bertentangan dengan realitas sosial dan bersifat utopis (Soemantri, 1986). Bahkan, Joseph Schumpeter menekankan bahwa demokrasi lebih tepat dipahami sebagai prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan politik melalui perjuangan kompetitif dalam meraih suara rakyat. Huntington kemudian memperluas definisi demokrasi dengan menolak pemahaman yang hanya bersifat minimalis. Menurutnya, demokrasi tidak cukup hanya diukur dari keberadaan pemilu, tetapi harus mencakup kontrol rakyat atas kebijakan publik, akuntabilitas, transparansi, dan pembatasan kekuasaan. Ia juga menekankan bahwa demokrasi berkembang dalam bentuk “gelombang” transisi politik, sehingga stabilitas dan dinamika demokrasi harus dipahami dalam konteks historis (Huntington, 1997).

Dengan demikian, definisi demokrasi perlu memperhatikan lima hal penting. Pertama, demokrasi tidak boleh dipahami sebatas pemilu, tetapi mencakup kontrol efektif warga atas pemerintah. Kedua, demokrasi mengandung prinsip pembatasan kekuasaan. Ketiga, stabilitas atau instabilitas politik tidak dapat dibandingkan secara sederhana antara sistem demokratis dan nondemokratis. Keempat, demokrasi dapat dipahami melalui perbedaan ciri sistem demokratis dan nondemokratis. Kelima, demokrasi juga dapat dirumuskan dengan melihat ciri-ciri negatif sistem politik otoriter, seperti dominasi negara atas rakyat, kontrol media, atau sistem partai tunggal (Huntington, 1997).

Prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat berkontribusi langsung terhadap sistem ketatanegaraan. Menurut Friedrich, sistem merupakan keseluruhan yang terdiri dari bagian-bagian yang saling berhubungan, sehingga apabila salah satu bagian tidak berfungsi dengan baik, maka keseluruhan sistem akan terganggu (Kusnardi dan Ibrahim, 1980). Oleh karena itu, prasyarat utama berjalannya suatu sistem adalah adanya keselarasan dan keharmonisan antar komponen. Dahl (2003) kemudian mengemukakan enam kriteria yang harus dipenuhi agar suatu negara dapat disebut demokratis, yaitu: pejabat publik dipilih rakyat, pemilu bebas dan berkesinambungan, kebebasan berekspresi, akses informasi terbuka, kebebasan berasosiasi, serta kewarganegaraan inklusif. Sementara itu, Diamond dan Morlino (2004) menegaskan bahwa kualitas demokrasi dapat diukur dari tiga dimensi utama: kualitas hasil (*output*), kualitas substansi (*content*), dan kualitas prosedural (*procedure*).

Dengan melihat perjalanan panjangnya, demokrasi perwakilan hadir sebagai solusi atas keterbatasan demokrasi langsung, meskipun tetap mengandung dilema. Di satu sisi demokrasi perwakilan bersifat egaliter karena memberi hak yang sama bagi setiap warga untuk memilih wakilnya. Namun, di sisi lain, sistem ini kerap menghasilkan elit politik yang lebih dominan. Dualitas tersebut menjadikan pemilu berfungsi ganda: sebagai mekanisme pemilihan sekaligus sarana penolakan, yang pada akhirnya menjadi inti dari demokrasi perwakilan (Aalberg, 1999 : 18-19).

2.1.2.1 Konsep-konsep Representasi

Representasi merupakan konsep fundamental dalam demokrasi modern yang menjembatani keterlibatan rakyat dengan proses penyelenggaraan pemerintahan. Dalam sistem politik kontemporer, rakyat tidak mungkin terlibat secara langsung dalam setiap pengambilan keputusan, sehingga mekanisme perwakilan melalui lembaga legislatif maupun institusi politik menjadi instrumen utama dalam mewujudkan kedaulatan rakyat. Namun, perdebatan mengenai representasi bukan hanya bersifat prosedural, melainkan juga menyangkut aspek

filosofis dan normatif mengenai bagaimana relasi wakil dan yang diwakili harus dijalankan.

Lompatan besar terjadi melalui karya Pitkin (1967) *The Concept of Representation*. Pitkin merumuskan teori representasi secara komprehensif, terutama dalam konteks pemilu, pada saat demokrasi partisipatif mulai berkembang sebagai diskursus progresif. Menurutnya, pemerintahan representatif tidak cukup sekadar memegang kendali kekuasaan atau mengklaim mewakili kepentingan umum, melainkan juga harus tanggap terhadap rakyat. Dengan demikian, warga negara harus memiliki kapasitas untuk bertindak, mengambil keputusan, dan memengaruhi jalannya pemerintahan, agar wakil benar-benar bisa dipertanggungjawabkan (Pitkin, 1967:232).

Kontribusi utama Pitkin adalah kemampuannya membongkar makna representasi dengan memanfaatkan teori bahasa biasa Ludwig Wittgenstein. Ia menggambarkan representasi melalui beragam ilustrasi, mulai dari peta yang menggambarkan topografi, pengacara yang mewakili klien di pengadilan, hingga senator yang mewakili konstituen. Dari berbagai contoh tersebut, Pitkin menekankan makna yang sama: representasi adalah menghadirkan sesuatu yang tidak hadir secara fisik.

Namun, representasi selalu memunculkan paradoks: seorang wakil dituntut untuk hadir sekaligus tidak hadir. Dalam politik, paradoks ini tampak jelas karena wakil harus responsif terhadap preferensi rakyat, tetapi sekaligus bertindak independen demi kepentingan terbaik mereka. Pitkin tidak mencoba menyelesaikan kontradiksi ini, melainkan menegaskannya sebagai realitas kehidupan politik. Bagi Pitkin, tugas teori politik justru membantu menjelaskan paradoks-paradoks semacam ini agar tidak menimbulkan kesalahpahaman (Dovi, 2015b).

Pitkin dalam bukunya *The Concept of Representation* (1967) menegaskan bahwa representasi tidak dapat dipahami hanya sebagai hubungan sederhana antara wakil dan yang diwakili, melainkan terdiri atas berbagai dimensi yang saling berhubungan. Pertama, representasi formalistik berfokus pada aspek prosedural berupa otorisasi dan akuntabilitas. Pitkin menjelaskan, “*representation in the formalistic sense is concerned with the institutional arrangements that precede and initiate representation, and those that allow for accountability afterward*

(representasi dalam pengertian formalistik berkaitan dengan pengaturan-pengaturan kelembagaan yang mendahului dan memulai proses representasi, serta mekanisme kelembagaan yang memungkinkan adanya pertanggungjawaban setelah proses representasi tersebut berlangsung)” (Pitkin, 1967: 39). Dengan demikian, dimensi ini menyoroti legitimasi kelembagaan yang menjadi dasar sahnya seorang wakil.

Kedua, representasi deskriptif menekankan kesamaan karakteristik antara wakil dan konstituennya. Pitkin menulis, “*in descriptive representation, the representative stands for others by virtue of a resemblance or correspondence with them, by being like them in some respect*” (Pitkin, 1967:61). Kesamaan tersebut bisa berupa gender, etnis, atau latar belakang sosial. Pemikiran ini kemudian menjadi dasar bagi argumen tentang pentingnya keterwakilan kelompok marjinal dalam lembaga legislatif.

Ketiga, representasi simbolik menekankan makna yang dilekatkan publik terhadap seorang wakil. Pitkin menegaskan, “*symbolic representation is representation in the sense that something is taken to stand for something else, not because of what it does, but because of the meaning attributed to it*” (Pitkin, 1967 : 97). Dalam arti ini, seorang wakil diterima sebagai lambang atau simbol identitas politik, meskipun tindakan substantifnya mungkin terbatas.

Keempat, representasi substantif menjadi dimensi yang dianggap paling penting oleh Pitkin. Ia menulis, “*substantive representation occurs when representatives act in the interest of the represented, in a manner responsive to them*” (Pitkin, 1967 : 209). Dimensi ini menilai sejauh mana wakil benar-benar memperjuangkan kepentingan konstituen dalam praktik politik, bukan sekadar tampil sebagai simbol atau memiliki kesamaan identitas. Pemikiran ini kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh Mansbridge (2003) dengan menambahkan perspektif deliberatif dan responsif agar representasi lebih sesuai dengan tuntutan demokrasi kontemporer.

Di antara keempatnya, representasi substantif sering dipandang sebagai bentuk paling ideal karena berorientasi langsung pada pemenuhan kepentingan nyata rakyat. Namun, Pitkin menyadari bahwa standar representasi tidak pernah tunggal dan sering kontradiktif: wakil bisa dianggap gagal meskipun telah

memenuhi salah satu standar, karena ada standar lain yang bertentangan. Kerangka Pitkin ini kemudian diperkaya oleh pemikir lain, seperti Anne Phillips yang menekankan political presence dalam representasi deskriptif, serta Bernard Manin (1997) yang melihat legitimasi wakil tidak hanya ditentukan oleh pemilu, tetapi juga oleh komunikasi, akuntabilitas, dan hubungan berkelanjutan dengan publik.

Sementara itu, Schumpeter (1942) dalam *Capitalism, Socialism, and Democracy* menggeser definisi demokrasi dari konsep normatif ke pendekatan prosedural. Ia mendefinisikan demokrasi sebagai metode institusional untuk mencapai keputusan politik melalui kompetisi antar elit. Dalam pandangan Schumpeter, rakyat berperan terutama sebagai pemilih yang menentukan siapa yang akan memerintah, bukan sebagai aktor yang secara aktif terlibat dalam proses politik sehari-hari. Pemikirannya memperkenalkan model “elit kompetitif” yang hingga kini memengaruhi banyak desain demokrasi elektoral modern.

Berbeda dengan Schumpeter, Dahl (1971) menekankan sifat pluralis demokrasi melalui konsep polyarchy. Menurut Dahl, demokrasi yang sehat ditandai oleh kompetisi terbuka antar kelompok kepentingan, kebebasan berpendapat, akses informasi, dan partisipasi luas. Berbeda dari Schumpeter yang menekankan peran elit, Dahl melihat pentingnya distribusi kekuasaan yang lebih merata dan kesempatan bagi warga untuk memengaruhi kebijakan publik. Dengan demikian, polyarchy menjadi model normatif sekaligus empiris yang banyak digunakan untuk menilai kualitas demokrasi kontemporer.

Selanjutnya, Mansbridge (2003) memberikan pembaruan penting terhadap pemikiran representasi. Ia mengusulkan kerangka baru yang menekankan representasi deliberatif dan responsif. Menurut Mansbridge, representasi tidak hanya soal otorisasi formal atau kesamaan identitas, tetapi juga melibatkan proses komunikasi dua arah yang memungkinkan rakyat dan wakil saling memengaruhi. Dalam hal ini, representasi dilihat sebagai proses dinamis yang harus terus diuji melalui dialog, akuntabilitas, dan kepekaan terhadap kebutuhan masyarakat.

Tabel 4. Perkembangan Teori Representasi

Tokoh / Teori	Fokus Utama	Konsep Representasi	Kelebihan	Keterbatasan
Thomas Hobbes (1651)	Kontrak sosial & kedaulatan absolut	Representasi = pelimpahan total kedaulatan rakyat kepada Leviathan (penguasa)	Menjelaskan legitimasi stabilitas negara	Minim partisipasi rakyat; sifat absolut
Edmund Burke (1774)	Wakil sebagai <i>trustee</i>	Wakil menggunakan nurani & penilaian demi kepentingan umum, bukan instruksi rakyat	Menekankan independensi wakil untuk kepentingan bangsa	Berpotensi mengabaikan aspirasi lokal
Hanna Pitkin (1967)	Tipologi representasi	Formalistik, deskriptif, simbolik, substantif → inti: <i>acting for others</i>	Memberi kerangka analitis komprehensif	Abstrak, sulit dioperasionalkan langsung
Joseph Schumpeter (1942)	Demokrasi minimalis, elitisme	Representasi = kompetisi elit memperebutkan suara rakyat	Realistis menggambarkan politik elit	Mengabaikan partisipasi rakyat setelah pemilu
Robert Dahl (1971)	<i>Polyarchy</i> & pluralisme	Representasi = keterlibatan kelompok kepentingan + responsivitas wakil	Memberi ruang partisipasi luas	Kurang menekankan relasi opini–will
Jane Mansbridge (2003)	<i>Surrogate representation</i>	Wakil juga mewakili kelompok non-konstituennya	Menekankan representasi lintas batas	Kurang fokus pada praktik legislasi formal
Hélène Landemore (2013)	<i>Democratic reason</i>	Keberagaman representasi memperkaya keputusan politik	Menekankan inklusivitas deliberatif	Lebih konseptual, sedikit instrumen empiris
Nadia Urbinati (2006)	Representasi deliberatif	Representasi = proses komunikasi deliberatif, menjembatani <i>opinion</i> → <i>will</i>	Memberi instrumen konkret untuk menilai kualitas representasi	Menuntut ruang deliberatif yang sering lemah di negara berkembang

Sumber : diolah penulis, 2025

Perdebatan selanjutnya kemudian bergeser pada bagaimana sistem politik dapat mengakomodasi praktik representasi tersebut. Lijphart, dengan kajian demokrasi komparatifnya, menekankan bahwa desain institusional khususnya sistem pemilu dan mekanisme representasi berperan besar dalam kualitas demokrasi. Melalui konsep sistem konsensus dan mayoritarian, ia menunjukkan bahwa representasi tidak hanya soal hubungan wakil dan yang diwakili, tetapi juga bagaimana sistem politik memberi ruang bagi kelompok minoritas dan memastikan

inklusivitas dalam pengambilan keputusan. Perspektif Lijphart ini sangat relevan dalam konteks negara plural seperti Indonesia.

Lijphart menegaskan bahwa keberadaan lembaga perwakilan rakyat merupakan unsur esensial dalam negara demokrasi, sebab secara praktis rakyat tidak mungkin memerintah langsung atau mengartikulasikan seluruh kepentingannya. Oleh karena itu, kepentingan masyarakat harus diwakilkan kepada pihak yang memperoleh mandat politik. Dalam kerangka institusionalisasi fungsi representasi, Lijphart (1999) membedakan tiga bentuk sistem representasi yang berkembang di berbagai negara demokrasi.

Pertama, perwakilan politik (*political representation*), di mana wakil rakyat duduk di parlemen berdasarkan afiliasi partai politik dan hasil pemilihan umum. Model ini menekankan legitimasi elektoral sebagai kanal utama artikulasi kepentingan melalui fraksi-fraksi politik. Kedua, perwakilan teritorial (*territorial representation*), yang memastikan keterwakilan wilayah atau daerah pemilihan dalam proses legislasi. Model ini penting untuk menjaga keseimbangan kepentingan regional dalam pengambilan keputusan nasional maupun daerah. Ketiga, perwakilan fungsional (*functional representation*), yaitu representasi berbasis sektor, profesi, atau kelompok kepentingan tertentu yang memiliki kontribusi signifikan terhadap kehidupan ekonomi, sosial, maupun politik.

Dalam konteks Indonesia, ketiga model ini berjalan secara simultan di lembaga DPRD. Dimensi politik terlihat dari dominasi fraksi-fraksi partai, dimensi teritorial tercermin melalui daerah pemilihan (dapil), sementara dimensi fungsional hadir melalui anggota yang membawa aspirasi kelompok profesi atau jaringan sosial tertentu. Hal ini memperlihatkan bahwa sistem representasi Indonesia bersifat multi-dimensi dan berlapis, tidak semata-mata elektoral.

Sejak Pemilu 2004, Indonesia menggunakan sistem proporsional terbuka, yang memiliki implikasi langsung terhadap sifat representasi. Dibandingkan dengan sistem distrik, sistem proporsional lebih inklusif karena memungkinkan keterwakilan kelompok minoritas dan wilayah kecil. Przeworski dkk. (1999) dan Powell (2004) menegaskan bahwa sistem proporsional membuka peluang lebih besar bagi beragam kepentingan politik untuk masuk ke parlemen. Lijphart (1999) bahkan berpendapat bahwa sistem ini cenderung menghasilkan badan legislatif

yang lebih deliberatif, karena jarang melahirkan mayoritas tunggal dan mendorong terbentuknya pemerintahan koalisi. Pandangan ini diperkuat Barber (2001) yang melihat sistem proporsional sebagai mekanisme yang lebih ramah terhadap kelompok rentan.

Namun, sistem proporsional juga menimbulkan tantangan dalam hal akuntabilitas. Dahl (2003) mencatat bahwa dalam sistem presidensial seperti Indonesia, kombinasi antara proporsionalitas dan pemisahan kekuasaan dapat mengaburkan garis tanggung jawab politik. Pemerintahan hasil kompromi antarpantai sering kali menyulitkan rakyat untuk menunjuk pihak yang harus dimintai pertanggungjawaban secara langsung. Sebaliknya, sistem distrik pada negara-negara parlementer justru memperjelas akuntabilitas karena mayoritas yang berkuasa bisa dituntut langsung oleh pemilihnya.

Perspektif kritis disampaikan oleh Tormey dalam bukunya *The End of Representative Politics* (2006). Ia mengingatkan bahwa demokrasi perwakilan kini menghadapi krisis legitimasi akibat menurunnya kepercayaan publik terhadap politisi. Salah satu unsur yang jelas adalah penurunan tingkat partisipasi pemilih, yang mencerminkan adanya jurang antara warga negara dan sistem politik. Tormey menulis, “*The representative model of politics is suffering from a profound crisis of legitimacy, reflected most obviously in the steady decline of voter turnout and the collapse of trust in politicians and political institutions*” (Tormey, 2006: 5). Menurutnya, tanpa kepercayaan, mesin demokrasi tidak dapat menghasilkan partisipasi politik yang berarti. Ia bahkan mempertanyakan seberapa lama sistem ini dapat bertahan jika hubungan representasi terus melemah.

Dengan demikian, kerangka Lijphart menyoroti aspek kelembagaan dan multi-dimensi dari representasi, sementara kritik Tormey menekankan sisi krisis legitimasi yang dialami demokrasi perwakilan modern. Keduanya memberi gambaran yang saling melengkapi: bahwa representasi bukan hanya soal bagaimana rakyat diwakili melalui mekanisme politik, teritorial, atau fungsional, tetapi juga bagaimana wakil dapat mempertahankan kepercayaan publik dalam praktik demokrasi yang semakin kompleks.

2.1.3 Konsep Representasi Deliberatif – Applied Theory

Sebagai Applied Theory, penelitian ini menggunakan Konsep Representasi deliberatif. Konsep ini berfungsi untuk memberikan gambaran mengenai bagaimana mekanisme representasi substantif berjalan. Pendeknya, konsep representasi deliberatif digunakan untuk menerjemahkan secara langsung implementasi fungsi representasi pada penyelenggaraan pemerintahan daerah. Melalui pendekatan ini, diharapkan diperoleh landasan argumentasi yang kuat untuk menjawab permasalahan penelitian yang telah dirumuskan sebelumnya

Perkembangan mutakhir dalam teori representasi juga diperkuat oleh pemikiran Landemore (2013) melalui *Democratic Reason*. Ia menekankan pentingnya prinsip *wisdom of the crowd* atau kebijaksanaan kolektif. Landemore berargumen bahwa semakin beragam keterlibatan publik, semakin baik pula kualitas keputusan politik yang dihasilkan. Ia bahkan mengusulkan penggunaan sortition (seleksi acak) sebagai pelengkap pemilu, untuk memastikan representasi yang lebih inklusif dan menghindari dominasi elit politik. Pandangan ini memperkaya diskursus demokrasi dengan menekankan dimensi partisipasi langsung dalam kerangka representasi deliberatif.

Di sinilah pemikiran Urbinati menawarkan pembaruan penting. Dalam *Representative Democracy: Principles and Genealogy* (2006), Urbinati menegaskan bahwa demokrasi perwakilan tidak boleh dipahami sekadar sebagai substitusi demokrasi langsung, tetapi justru sebagai bentuk demokrasi itu sendiri dengan karakteristik yang unik. Demokrasi perwakilan, menurut Urbinati, adalah demokrasi berbasis opini (*opinion-based democracy*), di mana peran wakil tidak hanya menyalurkan kehendak rakyat, tetapi juga membentuk, mengartikulasikan, dan memperdebatkan opini publik melalui proses deliberasi.

Dalam konteks penelitian ini, pemikiran Urbinati menjadi relevan untuk menilai bagaimana DPRD Kota Bandar Lampung dan DPRD Kabupaten Lampung Utara menjalankan fungsi representasi dalam kerangka desentralisasi pemerintahan daerah, khususnya terkait kualitas interaksi dengan masyarakat, efektivitas penyerapan aspirasi, serta proses argumentasi publik dalam perumusan kebijakan daerah.

2.1.3.1 Konsep Representasi Deliberatif Urbinati dalam Penelitian

Ketika para ahli teori demokrasi memandang demokrasi perwakilan “sebagai pengganti instrumental bagi bentuk-bentuk demokrasi [langsung] yang lebih kuat” (Urbinati dan Warren 2008 : 387), para ahli semakin melihat partisipasi dan representasi sebagai aspek yang saling melengkapi dalam praktik demokrasi. Seperti yang dikemukakan Plotke (1997), “*representation is democracy*” yang berarti keterwakilan merupakan bagian tak terpisahkan dari demokrasi itu sendiri (dikutip dalam Urbinati & Warren, 2008: 388). Keterwakilan sangat penting dalam membentuk praktik demokrasi. Konsep ini menekankan bahwa partisipasi dan representasi saling membentuk dan terjalin erat, sehingga memungkinkan kita mengkaji bagaimana hubungan-hubungan tersebut muncul, tidak hanya sebagai dampak dari posisi kelembagaan formal, tetapi juga dalam lanskap sosial yang dimediasi oleh pengalaman bersama mengenai kepercayaan, tugas, dan timbal balik di satu sisi, serta pengucilan, pengabaian, dan pelepasan diri di sisi lain (lihat Dovi, 2011; (Urbinati and Warren, 2008). Dengan kerangka seperti ini, kita dapat mulai mempertanyakan bagaimana berbagai konstituen bersatu pada momen-momen tertentu dan dalam kaitannya dengan otoritas tertentu. Representasi sebagai sebuah konsep sangatlah penting karena memungkinkan kita untuk memahami bagaimana dan melalui saluran apa ruang keterlibatan terbuka dan dilembagakan sebagai bagian rutin dari praktik politik.

Lebih jauh, para pemikir demokrasi kontemporer semakin mengakui kontribusi representasi terhadap pembentukan pendapat dan penilaian publik, serta kemampuannya membangun jalur dan pengaruh sosial yang kadang berada di luar atau bahkan berseberangan dengan negara (Ankersmit, 2002; Urbinati, 2006). Dengan demikian, representasi bukan semata-mata sarana penyampaian kehendak rakyat, tetapi juga arena di mana opini, identitas, dan kepentingan publik dikonstruksi serta dinegosiasikan.

Konsep perwakilan politik menempati posisi yang semakin penting dalam kajian teori demokrasi kontemporer. Urbinati menilai ada setidaknya dua alasan utama di balik tren ini. Pertama, terjadi gangguan pada hubungan antara standar representasi demokratis yang berbasis wilayah pemilu dengan kenyataan politik

modern yang semakin kompleks. Politik kontemporer tidak lagi terbatas pada satu wilayah negara, melainkan bersifat lintas batas, plural, dan bergantung pada negosiasi serta musyawarah untuk memperoleh legitimasi politik (Urbinati dan Warren, 2008a). Kompleksitas ini menuntut adaptasi terhadap bentuk-bentuk representasi yang mampu menampung keragaman aktor dan kepentingan.

Kedua, perkembangan ini memunculkan minat baru terhadap dampak keterwakilan elektoral terhadap pola inklusi dan eksklusi yang lebih luas (Powell, 2004). Di samping itu, muncul pula bentuk-bentuk representasi baru di luar ranah elektoral, seperti dalam proses pemerintahan dan pengembangan kebijakan publik (Stephan, 2004), maupun di tataran masyarakat sipil global (Grant dan Keohane, 2005). Bentuk representasi non-elektoral ini menunjukkan bahwa legitimasi politik tidak hanya bergantung pada mandat pemilu, melainkan juga pada partisipasi, keterlibatan, dan akuntabilitas dalam proses pengambilan keputusan di berbagai arena politik.

Alasan kedua yang diidentifikasi Urbinati berakar pada tradisi teori demokrasi yang, mengikuti pemikiran Jean Jacques Rousseau, cenderung menganggap demokrasi perwakilan sebagai pengganti instrumental bagi bentuk-bentuk demokrasi yang lebih kuat (Barber, 1984). Dalam kerangka pikir Rousseau, partisipasi rakyat secara langsung dalam pemerintahan dan penciptaan kepentingan umum adalah syarat mutlak bagi tercapainya keadilan sosial. Ia mengkritik sistem perwakilan yang ada karena dianggap mengurangi peran langsung warga negara, dan menekankan bahwa kontrak sosial harus dibangun di atas prinsip-prinsip kepentingan kolektif yang disepakati bersama.

Teori demokrasi perwakilan yang dikemukakan oleh Urbinati memberikan perspektif yang menempatkan demokrasi perwakilan tidak sekadar sebagai kompromi terhadap demokrasi langsung, melainkan sebagai bentuk demokrasi yang lebih sempurna. Menurutnya, musyawarah yang dilakukan oleh sejumlah kecil perwakilan tidak hanya setara dengan, tetapi sering kali lebih baik daripada musyawarah langsung seluruh warga negara. Keunggulan ini terletak pada adanya penundaan reflektif (*reflective delay*) antara ekspresi penilaian atau preferensi mentah masyarakat dan formulasi kebijakan yang dihasilkan.

Selain itu, mekanisme perwakilan menciptakan proses komunikasi melingkar (*circular communication*) antara wakil dan yang diwakili, di mana preferensi publik dapat diartikulasikan, dipertimbangkan, dimodifikasi, dan dikembalikan ke publik dalam bentuk kebijakan. Dengan demikian, demokrasi perwakilan memberikan ruang bagi pertukaran diskursif yang berkelanjutan antara rakyat dan wakilnya, yang memungkinkan terciptanya keputusan yang lebih matang, inklusif, dan deliberatif dibandingkan demokrasi langsung yang cenderung bersifat instan.

Teori demokrasi perwakilan yang dikemukakan oleh Urbinati menjadi landasan konseptual utama penelitian ini untuk menganalisis implementasi fungsi representasi di pemerintahan daerah Indonesia. Urbinati (2006) memandang demokrasi perwakilan bukan sebagai bentuk demokrasi yang inferior atau sekadar turunan dari demokrasi langsung, melainkan sebagai bentuk demokrasi yang berdiri sendiri dengan karakter deliberatif. Dalam kerangka ini, demokrasi perwakilan bekerja melalui dua kekuatan yang saling berinteraksi namun tidak dilebur menjadi satu, yaitu kehendak (*will*) dan opini (*opinion*).

Dalam demokrasi perwakilan, kehendak merepresentasikan ranah prosedural yang bersifat formal, mencakup proses pemilihan wakil, penerapan aturan mayoritas, serta kerja lembaga-lembaga otoritatif demokrasi. Sebaliknya, opini beroperasi dalam ranah ekstra-konstitusional, di mana partisipasi publik berlangsung di luar mekanisme formal untuk berperan dalam arah kebijakan dan wacana publik. Meskipun keduanya berada pada ruang yang berbeda, kehendak dan opini harus tetap terhubung melalui komunikasi yang terus-menerus antara wakil rakyat dan warga negara agar demokrasi tetap hidup dan reflektif terhadap dinamika masyarakat. Sejalan dengan pandangan Urbinati (2006), "*Deliberation is not simply a procedure; it is the mechanism through which public opinion turns into a collective will that is rational, informed, and legitimate. True representation depends on this ongoing deliberative process between citizens and their representatives.*"

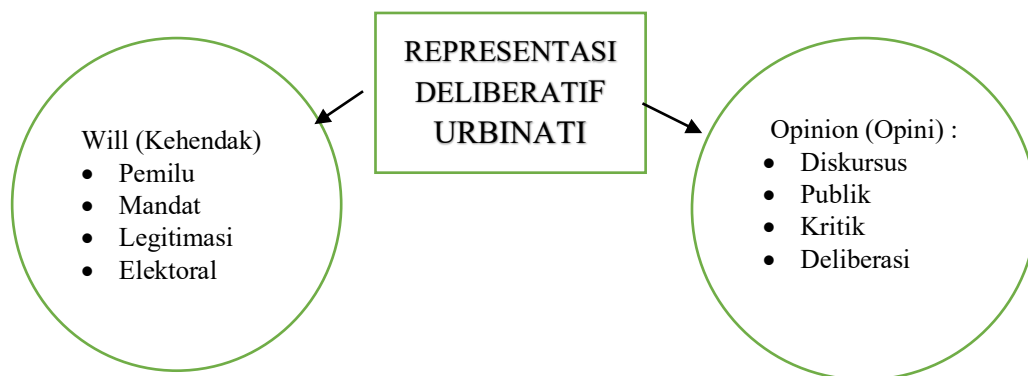
Dengan demikian, dalam perspektif Urbinati, representasi politik yang sejati hanya dapat terwujud jika terjadi proses deliberatif yang terus-menerus, yang memungkinkan opini publik membentuk kehendak kolektif secara rasional,

terinformasi, dan sah. Penelitian ini akan menguji sejauh mana konsep ini dapat diaplikasikan pada praktik representasi DPRD di tingkat kota dan kabupaten, khususnya dalam konteks desentralisasi pemerintahan daerah di Indonesia.

Model demokrasi perwakilan Urbinati mendasarkan gagasannya pada keyakinan bahwa demokrasi menjanjikan kebebasan, dan janji tersebut hanya dapat dipenuhi melalui penerapan kesetaraan hukum (*legal equality*) dan kesetaraan politik (*political equality*). Oleh karena itu, Urbinati memandang demokrasi dan liberalisme politik sebagai dua konsep yang saling terkait erat dan tidak dapat dipisahkan.

Sejalan dengan pandangan ahli teori politik Bobbio, Urbinati menegaskan bahwa otonomi politik mustahil terwujud tanpa adanya kebebasan sipil dan politik yang terjamin (Bobbio, 2006) Artinya, demokrasi tidak hanya soal keberadaan mekanisme representasi, tetapi juga jaminan ruang kebebasan bagi warga negara untuk berpartisipasi aktif, menyampaikan opini, dan mengawasi kinerja perwakilannya. Dengan kata lain, demokrasi hanya dapat diimplementasikan secara utuh melalui aturan dan prosedur (*will*) yang mengatur dan menstrukturkan partisipasi politik aktif warga negara, sehingga proses tersebut berlangsung dalam kerangka yang representatif, deliberatif, dan sesuai prinsip negara hukum.

Proses representasi yang demokratis, menurut Urbinati (2010) merupakan aspek paling orisinal dari bentuk pemerintahan modern. Demokrasi perwakilan tidak sekadar menjadi sarana teknis untuk mengelola kedaulatan rakyat, melainkan sebuah mekanisme politik yang kompleks yang menghubungkan warga negara dengan lembaga-lembaga negara melalui interaksi yang berkelanjutan. Untuk memahami sepenuhnya kompleksitas ini dan menghadapi tantangan masa depan demokrasi perwakilan, teori demokrasi harus melampaui konsepsi klasik kedaulatan rakyat yang telah menjadi identitas demokrasi sejak awal modernitas. Urbinati mengusulkan reinterpretasi kedaulatan rakyat sebagai perpaduan antara kehendak (*will*) dan penilaian/opini (*judgment*).



Gambar 2. Dua Sayap Kupu-kupu (Urbinati)

Pendekatan ini menempatkan demokrasi perwakilan sebagai arena ketegangan endogen antara kekuasaan yang dilembagakan (*institutionalized power*) yaitu otoritas formal yang diatur melalui prosedur, lembaga, dan aturan negara dengan kekuasaan yang diekstralembagakan (*extra institutional power*) yang hadir melalui partisipasi aktif warga negara di luar struktur formal, seperti forum publik, gerakan sosial, dan media. Dengan demikian, demokrasi perwakilan modern bukan sekadar sistem yang memindahkan kehendak rakyat ke dalam institusi negara, tetapi juga proses dinamis yang memediasi, menegosiasikan, dan sering kali mempertentangkan dua sumber kekuasaan tersebut, demi menjaga legitimasi dan vitalitas politik.

Sehubungan dengan model diarki antara kehendak (*will*) dan pendapat (*opinion*), Urbinati (2014) mengidentifikasi tiga bentuk disfigurasi demokrasi yang dapat muncul ketika keseimbangan antara keduanya terganggu. Gangguan ini dapat terjadi jika salah satu unsur terlalu dominan hingga mengorbankan yang lain, atau ketika sifat dan fungsi internal keduanya mengalami distorsi.

Pertama, disfigurasi epistemik terjadi ketika proses pembentukan opini publik terjebak dalam bias informasi, pengetahuan yang timpang, atau dominasi sumber-sumber informasi tertentu sehingga menghambat pembentukan penilaian publik yang rasional. Kedua, disfigurasi populis muncul ketika kehendak rakyat dipersempit menjadi kehendak mayoritas atau bahkan kehendak tunggal yang diklaim sebagai suara rakyat keseluruhan, sehingga mengabaikan pluralitas opini dan melemahkan deliberasi. Ketiga, disfigurasi plebisit mengacu pada kondisi di

mana kehendak rakyat dibentuk melalui mekanisme instan seperti jajak pendapat atau referendum yang tidak disertai dengan proses deliberatif yang memadai. Dalam kondisi ini, keputusan politik menjadi reduktif, emosional, dan sering kali mengabaikan kompleksitas permasalahan publik. Menurut Urbinati, ketiga disfigurasi ini merupakan “titik lemah” demokrasi yang dapat menghalangi tercapainya cita-cita kebebasan sipil dan politik. Oleh karena itu, keseimbangan dinamis antara kehendak dan opini menjadi prasyarat penting bagi berfungsinya demokrasi perwakilan secara sehat dan berkelanjutan.

Menurut Urbinati, diarki demokrasi pada dasarnya adalah inti dari demokrasi perwakilan, di mana warga negara memiliki dua kekuatan politik yang saling melengkapi namun juga dapat saling menegangkan, yakni kehendak dan opini. Kehendak berhubungan erat dengan ranah formal pemilihan umum, lembaga otoritatif, dan aturan mayoritas sedangkan pendapat mencerminkan ranah ekstra-konstitusional yang memungkinkan warga memengaruhi kebijakan publik melalui partisipasi, kritik, dan wacana politik.

Urbinati mengilustrasikan hubungan ini melalui metafora dua sayap kupu-kupu. Kedua sayap ini kehendak dan pendapat merupakan dua komponen prosedural yang terpisah namun saling bergantung untuk menjaga demokrasi modern tetap stabil, sehat, dan bergerak maju. Layaknya sayap kupu-kupu yang tipis dan rentan, saluran politik bagi kedua kekuatan ini selalu berada di bawah ancaman baik untuk dirugikan, dirusak, atau bahkan dihancurkan oleh berbagai bentuk distorsi dan penyalahgunaan kekuasaan.

Urbinati menegaskan bahwa diarki demokrasi adalah tipe ideal. Dalam praktiknya, demokrasi yang ada tidak pernah sepenuhnya bebas dari kerusakan; distorsi dan ketidakseimbangan antara kehendak dan pendapat selalu muncul sebagai bagian dari dinamika demokrasi itu sendiri. Meski demikian, ketidaksempurnaan ini tetap menjadi tantangan sekaligus ancaman yang harus diwaspadai jika ingin mempertahankan kualitas dan keberlanjutan demokrasi perwakilan.

Berangkat dari pemikiran Nadia Urbinati mengenai demokrasi perwakilan deliberatif, penelitian ini memandang bahwa kualitas representasi politik di tingkat daerah tidak hanya diukur dari keberhasilan prosedur elektoral, tetapi juga dari

sejauh mana terjadi interaksi yang berkelanjutan dan bermakna antara wakil rakyat dengan masyarakat yang diwakilinya. Dalam konsepsi ini, representasi demokratis dibangun di atas dua kekuatan utama, yakni kehendak yang berhubungan dengan proses formal dan kelembagaan, serta opini yang tumbuh dari partisipasi warga dalam ranah publik. Kedua kekuatan ini harus terus berkomunikasi secara dinamis agar kebijakan publik yang dihasilkan memiliki legitimasi dan berpihak pada kepentingan masyarakat. Untuk mengukur sejauh mana prinsip demokrasi perwakilan deliberatif tersebut terwujud, penelitian ini menggunakan empat dimensi utama, yaitu partisipasi masyarakat, transparansi publik, responsivitas dan akuntabilitas, serta dampak kebijakan. Keempat dimensi ini dipandang mampu menggambarkan hubungan timbal balik antara wakil dan yang diwakili, sekaligus mencerminkan kualitas deliberasi politik yang berlangsung di lembaga DPRD.

Di Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berfungsi sebagai lembaga representasi politik yang mengartikulasikan kepentingan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Fungsi legislasi, penganggaran, dan pengawasan DPRD pada dasarnya merupakan arena deliberatif, karena keputusan politik yang dihasilkan tidak hanya bergantung pada suara mayoritas, melainkan juga melalui musyawarah antaranggota dewan serta dialog dengan konstituen.

Beberapa praktik deliberatif di DPRD dapat ditemukan dalam mekanisme formal seperti rapat paripurna, rapat komisi, rapat dengar pendapat (RDP), dan reses. Dalam rapat dengar pendapat, misalnya, DPRD mengundang masyarakat sipil, organisasi lokal, dan kelompok kepentingan untuk menyampaikan aspirasi. Mekanisme ini sejalan dengan konsep *deliberative representation* dari Nadia Urbinati, di mana wakil rakyat tidak hanya membawa kehendak warga, tetapi juga mengolah opini publik melalui interaksi diskursif. Dengan demikian, DPRD berfungsi bukan hanya sebagai saluran formal perwakilan, tetapi juga sebagai ruang diskursif yang menjembatani masyarakat dengan proses pengambilan keputusan politik.

Meskipun praktik deliberatif di DPRD Indonesia masih menghadapi tantangan, terutama terkait budaya politik patronase, dominasi elite partai, dan rendahnya partisipasi publik, DPRD tetap memiliki potensi besar sebagai arena demokrasi deliberatif. Jika difungsikan sesuai dengan kerangka *deliberative*

representation Urbinati, DPRD dapat menjadi lembaga representasi yang tidak sekadar prosedural, melainkan benar-benar reflektif terhadap kehendak dan opini masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dengan demikian, teori desentralisasi dan pemerintahan memberikan gambaran penting mengenai kedudukan DPRD dalam sistem pemerintahan daerah. Namun, teori-teori tersebut masih menempatkan fungsi DPRD pada level struktural dan normatif. Penelitian ini membutuhkan unsur yang lebih operasional untuk menilai sejauh mana DPRD benar-benar melaksanakan fungsi representasi deliberatif sebagaimana ditegaskan oleh Nadia Urbinati.

2.1.4 Konsep Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah

Konsep ini berfungsi untuk memberikan gambaran mengenai bagaimana mekanisme representasi berjalan dalam kerangka desentralisasi pemerintahan. Pendeknya, konsep desentralisasi digunakan untuk menerjemahkan secara langsung implementasi fungsi representasi pada penyelenggaraan pemerintahan daerah.

2.1.4.1 Desentralisasi

Keberadaan konsep desentralisasi tentunya berkaitan erat dengan hubungan antara Pemerintah pusat dan Daerah. Oleh karenanya maka desentralisasi dapat mencakup pada dua aspek yakni aspek organisasi kelembagaan dan aspek kewenangan. Oleh sebab itu dalam konsep desentralisasi minimal terdapat dua kajian yakni desentralisasi organisasi dan desentralisasi kewenangan.

Bentuk negara kesatuan (*unitary*) umumnya menggunakan sistem pemerintahan yang bersifat sentralistik (memusat) sedangkan bentuk negara federal pada umumnya adalah menggunakan model pemerintahan negara yang menjalankan desentralisasi. Secara konseptual terdapat hubungan yang sejalan antara konsep federal dengan konsep desentralisasi, begitu pun antara konsep *unitary* dengan konsep sentralisasi. Menurut Smith (1985: 12) federalisme adalah bentuk pemerintahan yang sangat desentralistik itu karena otoritas yang dimiliki

negara bagian bukan karena pemberian pemerintah pusat melainkan oleh undang-undang. Sementara pada negara kesatuan (*unitary*) otoritas pemerintah lokal berasal dari pemerintah pusat. Dalam realitasnya di dalam negara yang menganuti sistem federal telah terjadi pemencaran dan pembagian otoritas antara pemerintah pusat dengan pemerintah lokal (daerah atau negara bagian), sumber otoritas berasal dari negara bagian, artinya otoritas pemerintah pusat (federal) berasal dari otoritas yang diberikan oleh masing-masing negara bagian. Sementara negara yang menganut sistem kesatuan (*unitary*), otoritas yang dimiliki oleh pemerintah lokal (daerah) adalah berasal dari penurunan wewenang pemerintah pusat, oleh itu pada umumnya negara dengan sistem kesatuan (*unitary*) penurunan wewenang kepada pemerintah lokal sangat bergantung kepada kehendak dan ‘kebaikan’ dari pemerintah pusat.

Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam negara kesatuan akan selalu menarik untuk dikaji, karena dalam kelazimannya negara yang berbentuk kesatuan pemegang otoritas pemerintahan adalah Pemerintah Pusat atau dengan kata lain kekuasaan bertumpu di pusat pemerintahan dan kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah biasanya sangat terbatas. Oleh sebab itu dapat dikatakan bahwa karakter dari negara kesatuan itu sentralistik yang tentunya berbeda dengan karakter negara yang berbentuk federal. Sehubungan dengan hal ini Harun Al Rasjid mengemukakan bahwa dalam negara federal, negara-negara bagian relatif lebih memiliki ruang gerak yang leluasa untuk mengelola kekuasaan yang ada pada dirinya, karena kekuasaan negara terdesentralisir ke negara bagian. Karakter yang melekat pada bentuk negara federal adalah desentralistik dan lebih demokratis. (Al Rasjid, 2000)

Menurut Isjwara (1974), negara kesatuan merupakan bentuk kenegaraan yang paling kokoh jika dibandingkan dengan sistem federal atau konfederasi. Dalam pandangannya, esensi negara kesatuan terletak pada dua hal utama, yakni persatuan (*union*) dan kesatuan (*unity*), yang menegaskan keberadaan satu entitas politik yang utuh dan tidak terbagi. Negara kesatuan bukanlah gabungan dari beberapa negara sebagaimana dalam sistem federal, melainkan bentuk negara tunggal yang seluruh kekuasaan tertinggi berada di tingkat nasional. Pandangan ini sejalan dengan pendapat Abu Daud Busroh (1990) yang menyatakan bahwa “negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara,

seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara di dalam negara”. Jadi dengan demikian, di dalam negara kesatuan itu juga hanya terdapat satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.” Pandangan kedua ahli ini mempertegas bahwa dalam negara kesatuan, sumber otoritas politik dan pemerintahan bersifat tunggal, dan hubungan antara pusat dan daerah didasarkan pada prinsip delegasi kewenangan, bukan pembagian kedaulatan sebagaimana dalam sistem federal.

Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang kemudian dinamakan dengan daerah otonom. (Abdurrahman, 1987)

Apeldoorn mengemukakan bahwa “suatu negara disebut sebagai negara kesatuan apabila kekuasaan hanya dipegang oleh pemerintah pusat, sementara provinsi-provinsi menerima kekuasaan dari pemerintah pusat dan tidak memiliki hak mandiri” (Apeldoorn, 2001: 187). Kewenangan daerah pada dasarnya bersumber dari pelimpahan kekuasaan pusat. Sementara, Kalijarvi mendefinisikan “negara kesatuan sebagai bentuk negara yang bercirikan sentralisasi kekuasaan, di mana seluruh kewenangan dipusatkan pada satu atau beberapa organ pusat, tanpa adanya pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah bagian. Pemerintah di daerah hanya bertindak sebagai wakil pemerintah pusat dalam menyelenggarakan administrasi pemerintahan setempat” (Kalijarvi, 1960: 25).

Menurut Van der Pot, setiap negara kesatuan dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi atau desentralisasi. Suatu pemerintahan sentralisasi dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat pemerintahan atau oleh pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan di daerah-daerah. Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan

sebagian wewenang pemerintahan pusat di daerah dikenal sebagai dekonsentrasi. Desentralisasi akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan oleh satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri bersifat otonom (Huda, 2010). Hal ini berarti dengan desentralisasi itulah daerah-daerah dalam negara kesatuan berkedudukan sebagai subyek dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Daerah merupakan bagian dari sistem ketatanegaraan yang menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangga sendiri, kendati dalam pelaksanaannya Daerah tersebut tidak bertindak laksana negara dalam negara.

Terminologi yang paling sering digunakan untuk membahas desentralisasi adalah yang dikemukakan oleh (Rondinelli, 1981), yang membedakan antara empat kategori desentralisasi yang berbeda: (i) dekonsentrasi didefinisikan sebagai penyerahan kekuasaan kepada kantor-kantor administrasi lokal dari pemerintah pusat; (ii) delegasi adalah pengalihan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah dan/atau parastatal, atau entitas pemerintah lainnya; (iii) devolusi adalah pengalihan kekuasaan kepada entitas politik subnasional; dan (iv) privatisasi adalah transfer kekuasaan ke sektor swasta.

Desentralisasi adalah serangkaian reformasi politik yang bertujuan untuk mentransfer wewenang, tanggung jawab, dan sumber daya dari tingkat negara yang lebih tinggi ke tingkat negara yang lebih rendah. Desentralisasi tidak melibatkan penyebaran otoritas antara pihak non-negara. Namun, karena desentralisasi dan demokratisasi tidak sama, reformasi desentralisasi dapat terjadi baik di lingkungan otoriter maupun demokratis (Falleti 2005). Dalam kerangka desentralisasi, bahkan sistem politik yang dianggap sentralistik dan otoriter memiliki kemampuan untuk menyusun kembali organisasi dan fungsinya.

Secara konvensional, ada tiga jenis desentralisasi (IHDR, 2001), yaitu:

1. “Dekonsentrasi”, yaitu bentuk terlemah, hal tersebut berarti pengalihan tanggung jawab kepada administrator lokal yang diawasi secara ketat oleh pemerintah federal.

2. "Delegasi" melibatkan pemindahan pengambilan keputusan dan administrasi ke organisasi semi-otonom (misalnya perusahaan publik).
3. "Devolusi" adalah bentuk terkuat dan memerlukan pengalihan beberapa wewenang untuk pengambilan keputusan, keuangan, dan manajemen. Dalam hal ini, pemerintah negara bagian dapat memilih pemimpin mereka sendiri, meningkatkan pendapatan mereka sendiri dan membuat keputusan investasi mereka sendiri.

Anyanwu (1999) mendefinisikan desentralisasi sebagai pengaturan politik-administrasi yang memerlukan pengalihan wewenang untuk merencanakan, membuat keputusan, dan mengelola fungsi publik dari pemerintah federal kepada organisasi, badan, atau unit pemerintah yang lebih rendah, baik secara geografis maupun struktural. Konsep tersebut dapat dicerminkan sebagai tahapan di sepanjang kontinum yang dibedakan oleh jenis dan derajat otonomi yang dapat dijalankan oleh lapisan otoritas yang lebih rendah dalam suatu negara.

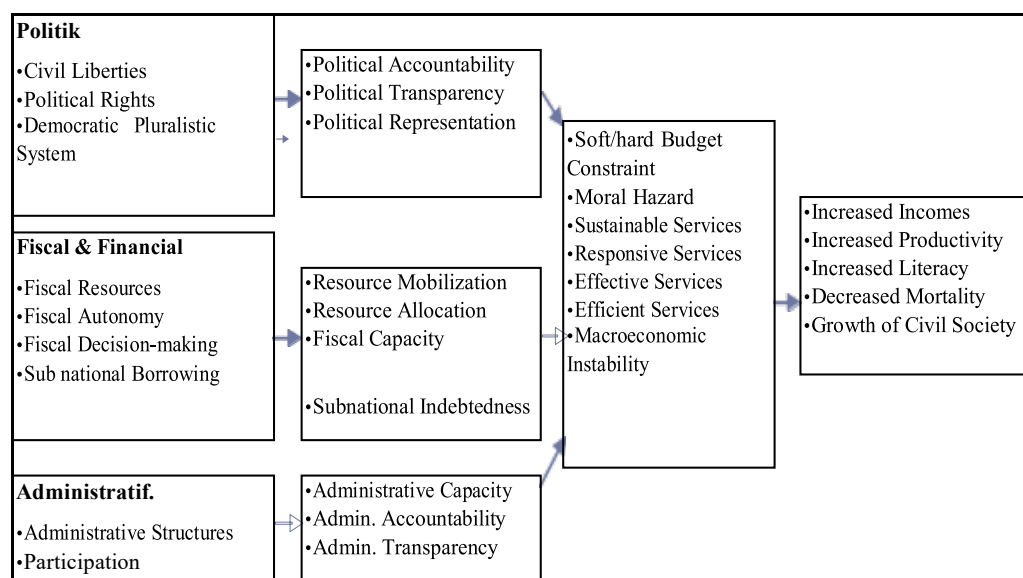
Desentralisasi juga menjanjikan pembangunan yang lebih efisien dan mendorong pendekatan pembangunan dari bawah ke atas. Selain itu, mendorong persaingan antar Pemerintah Daerah untuk memacu pertumbuhan ekonomi daerah dan meningkatkan pelayanan publik di tingkat daerah (Talitha, dkk, 2020). Penelitian lainnya menemukan bahwa struktur insentif lembaga lokal tidak selalu sejalan dengan tekanan untuk meningkatkan kinerja. (Grindle, 2005)

Desentralisasi dapat didefinisikan sebagai penyerahan wewenang dan tanggung jawab fungsi-fungsi publik dari pemerintah pusat kepada organisasi-organisasi pemerintah yang subordinat atau semi-independen atau sektor swasta (Rondinelli, et al, 1989). Dalam pengertian klasik, konsep yang mengacu pada penyerahan wewenang, tanggung jawab, dan sumber daya dari pemerintah pusat kepada Pemerintah Daerah ini memiliki peran yang menentukan dalam hubungan Pemerintah Daerah dengan pemerintah pusat (Eryilmaz, 2011).

Parker (1995) mengemukakan ada tiga unsur utama desentralisasi, yaitu: desentralisasi administratif, fiskal, dan politik. Parker menekankan bahwa desentralisasi adalah proses multidimensi yang berlangsung dengan keberhasilan dan kemunduran. Teorinya berpendapat seperti souffle yang membutuhkan

kombinasi susu, telur, dan panas yang tepat untuk mengembangkan (Parker, 1995). Dengan demikian, program desentralisasi yang berhasil harus mencakup kombinasi yang tepat dari elemen politik, fiskal, dan kelembagaan dalam meningkatkan hasil pembangunan pedesaan (Farooq, et al, 2008). Oleh karena itu, inisiatif desentralisasi akan mengalami proses modifikasi yang berkelanjutan yang mencerminkan perubahan kondisi sosial, politik, dan ekonomi (Laryea-Adjei, 2006).

Secara keseluruhan, teori souffle relevan karena memberikan pemahaman tentang variabel desentralisasi politik yang dikaji dalam penelitian ini. Model Parker (1995) diilustrasikan pada **Gambar 2.** di bawah ini:



Gambar 3. Teori Souffle Desentralisasi (Parker, 1995).

Terlepas dari proposisi ahli teori Soufflé yang mendukung desentralisasi, pemerintahan devolusi telah dikritik karena beberapa keterbatasan. Saito (2001) berpendapat bahwa desentralisasi dapat mendorong lebih banyak lokal royalti untuk identitas daerah daripada identitas nasional. Ini menempatkan integritas nasional itu sendiri dalam bahaya. Kedua, desentralisasi dapat meningkatkan korupsi di tingkat lokal dan dengan demikian hal ini tidak akan meningkatkan akuntabilitas. Terakhir, peningkatan efisiensi dan efektivitas sumber daya publik mungkin tidak terwujud, karena sumber daya (modal, manusia, dan bahkan sosial)

yang tersedia di tingkat lokal di negara-negara berpenghasilan rendah sangat terbatas.

Desentralisasi bertujuan untuk memberikan kewenangan yang lebih besar kepada warga negara dan wakil-wakilnya yang dipilih dalam pengambilan keputusan dan administrasi publik. Konsep ini biasanya diasosiasikan dengan demokrasi pluralis dan pemerintahan perwakilan. Desentralisasi politik juga cenderung mendukung demokratisasi dengan memberikan lebih banyak kesempatan kepada warga negara dan wakil-wakil mereka yang terpilih untuk berperan dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan (Ozmen, 2014).

Heller (Heller, 2001) menekankan bahwa ...

Decentralization contributes to democratic deepening if and when it expands the scope and depth of citizen participation in public decision making. Expanding the depth means incorporating previously marginalized or disadvantaged groups into public politics. Expanding the scope means bringing a wider range of social and economic issues into the authoritative domain of politics (shifting the boundary from the market to the demos). Democratic decentralization in other words means redistributing power (the authority to make binding decisions about the allocation of public resources) both vertically (incorporating citizens) and horizontally (expanding the domain of collective decision making).

Berdasarkan perspektif di atas, desentralisasi dipercaya mampu membawa “the policy making unit closer to the people” dengan tujuan untuk membuka peluang partisipasi warga yang lebih luas dalam proses-proses politik, dan sekaligus memasukkan preferensi masyarakat yang lebih luas ke dalam proses perumusan kebijakan.

Urgensi desentralisasi politik dan otonomi daerah diharapkan dapat menciptakan (Yakub, dkk, 2018) :

1. Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan yang mengarah pada keharmonisan masyarakat.
2. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang bertanggung jawab dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat lokal.
3. Pemerintah Daerah yang tanggap terhadap berbagai persoalan yang dihadapi masyarakat lokal.

4. Peningkatan peran masyarakat dalam proses penyelenggaraan demokrasi seperti terbukanya masyarakat untuk berpartisipasi di berbagai kegiatan politik di tingkat lokal.

Meskipun desentralisasi berarti transfer otoritas kepada pemerintah lokal, kita harus dengan cermat menganalisis hal-hal yang tidak baik dan menyimpang (ekses) dari praktek-praktek desentralisasi itu sendiri. Tujuannya agar publik tidak disuguhi dengan pemahaman yang keliru tentang desentralisasi, yang pada akhirnya hanya menjadi sebuah retorika politik. Dalam perkembangannya, desentralisasi sudah menjadi salah kaprah bagi masing-masing pihak yang menonjolkan arogansi kekuasaan. (Simanjuntak dkk, 2015)

Sebagai konsep, desentralisasi tumbuh dan berkembang seiring dengan tuntutan dan kebutuhan negara demokrasi sejak lama. Konsep desentralisasi baru banyak diperdebatkan, khususnya di negara-negara sedang berkembang pada tahun 1950-an. Pada periode ini dapat dikatakan sebagai “gelombang” pertama konsep desentralisasi telah mendapat perhatian khusus, dan telah diartikulasikan sebagai konsep yang paling relevan untuk memperkuat dan memberdayakan penyelenggaraan pemerintahan lokal. Gelombang kedua gerakan desentralisasi, utamanya di negara-negara sedang berkembang adalah pada akhir tahun 1970-an.

Ketika desentralisasi menjadi tren pada negara-negara berkembang di era tahun 90-an, berbagai kebijakan telah lahir mengikuti kebutuhan Pemerintah Daerah untuk membangun, menata dengan aturan sendiri (Strumpf, 2002). Faktanya banyak peraturan daerah yang bertentangan dengan konstitusi, serta peraturan Undang-Undang yang lebih tinggi. Laporan Kementerian Dalam Negeri ada sekitar 3.143 peraturan yang dibatalkan, 1.765 Perda/Perkada yang dicabut/direvisi Menteri Dalam Negeri, 111 Peraturan/Putusan Menteri Dalam Negeri dicabut/ direvisi Menteri Dalam Negeri, dan 1.267 Perda/ Perkada yang dicabut/direvisi oleh Gubernur (Kemendagri, 2016). Fakta ini menjadi gambar buruknya kualitas kebijakan yang dihasilkan, berimplikasi kepada kerugian terhadap masyarakat maupun menghambat investasi dan pembangunan sosial, budaya dan ekonomi. Oleh sebab itu maka diperlukan langkah yang modern dengan

cara-cara baru untuk menghasilkan berbagai kebijakan tingkat lokal yang berkualitas (Andhika, 2018).

Beberapa peneliti berpendapat bahwa ketidaksuksesan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah disebabkan desain kelembagaan (*institutions design*) yang dibangun tidak efisien. Inefisiensi kelembagaan ini disinyalir menjadi penyebab mendasar terjadinya stagnasi ekonomi di beberapa negara berkembang dan negara industri masa lalu. Sedangkan penyelenggaraan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia telah menghasilkan sisi positif dan negatif. Di samping meningkatkan transparansi informasi, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah telah memunculkan peluang dominasi kontrol oleh elit lokal, yang pada akhirnya menghasilkan informasi yang tidak utuh (*asymmetric information*). Pada gilirannya, ini pun berdampak pada inefisiensi kelembagaan (*institution inefficiency*).

Implementasi penerapan keduanya dari banyak negara menunjukkan bahwa tidak ada jalan yang mudah untuk mewujudkan hubungan ideal tersebut (García-Guadilla, 2002; Conyers 2003; Ryan 2004; Dufhues, et al., 2015a). Bahkan Eaton (2001) berpendapat bahwa desentralisasi tidak menjamin terbentuknya *setting* demokrasi. Schönwälder (1998:74) berpendapat bahwa demokrasi lokal hanya akan berkembang jika devolusi kekuasaan dan sumberdaya kepada pemerintahan dibawahnya memadai dan partisipasi politik warga berjalan baik.

2.1.4.2 Pemerintahan Daerah

Konsep desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari pemahaman mengenai demokrasi. Hal ini disebabkan karena desentralisasi merupakan salah satu instrumen penting dalam mewujudkan kehidupan demokratis di sebuah negara, khususnya dalam memberikan ruang partisipasi politik dan pengelolaan kewenangan di tingkat lokal. Menurut Koswara Kertapraja (2014:29), dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), asas desentralisasi merupakan bagian dari satu kesatuan sistem yang lebih besar, yaitu sistem Negara Bangsa (*Nation State*). NKRI dipahami sebagai genus, yang di dalamnya terdapat

beberapa species penyelenggaraan pemerintahan, yakni desentralisasi, sentralisasi, dan dekonsentrasi.

Dengan demikian, desentralisasi bukanlah alternatif dari sentralisasi, dan bukan pula merupakan antitesisnya. Keduanya tidak perlu dipertentangkan secara dikhotomis, melainkan dipandang sebagai sub-sistem yang saling melengkapi dalam kerangka organisasi negara. Sentralisasi dibutuhkan untuk menjaga integrasi nasional, sementara desentralisasi diperlukan untuk mendekatkan pelayanan publik, meningkatkan responsivitas, dan memperkuat demokratisasi di tingkat daerah.

Terkait penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, Kertapraja (2010:5–6) menegaskan bahwa daerah otonom, baik provinsi, kabupaten, maupun kota, yang dibentuk melalui undang-undang dan diberikan kewenangan otonomi seluas-luasnya, tidak dapat disamakan dengan “negara bagian” (states) sebagaimana dalam sistem negara federasi. Dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), daerah otonom merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari negara kesatuan itu sendiri. Hal ini ditegaskan dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen) yang menyatakan bahwa Indonesia sebagai *eenheidstaat* (negara kesatuan) tidak akan memiliki daerah yang bersifat *staat* di dalam lingkupnya. Dengan demikian, otonomi daerah di Indonesia harus dipahami sebagai pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah dalam rangka memperkuat efektivitas pemerintahan dan mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat, bukan sebagai bentuk kedaulatan baru yang memisahkan diri dari NKRI.

Dalam UUD 1945 versi sebelum amandemen, ditegaskan bahwa wilayah Indonesia dibagi atas daerah provinsi, dan setiap provinsi dibagi lagi menjadi daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah tersebut dapat berstatus sebagai daerah otonom maupun daerah administratif, dengan seluruh pengaturannya ditetapkan melalui undang-undang.

Setelah amandemen UUD 1945, istilah “daerah administratif” tidak lagi disebutkan secara eksplisit. Namun demikian, secara implisit, seluruh daerah otonom tetap berada dalam subordinasi pemerintah pusat. Hal ini menunjukkan bahwa otonomi daerah di Indonesia merupakan pelimpahan kewenangan dari

pemerintah pusat, bukan kedaulatan yang berdiri sendiri. Menurut Hoessein dalam Sarundajang (2005:60–61), Indonesia secara tegas adalah negara kesatuan (unitaris) dan bukan negara federalis. Negara kesatuan dipahami sebagai negara tunggal, sedangkan negara federal terdiri dari himpunan negara bagian yang masing-masing memiliki kedaulatan internal. Dalam negara federal, setiap negara bagian (state, province, lander, canton) pada hakikatnya adalah negara kesatuan yang memiliki kekuasaan *pouvoir constituant*, yaitu kewenangan untuk membentuk Undang-Undang Dasar maupun undang-undang sendiri. Maka, otonomi daerah dalam NKRI berbeda secara fundamental dengan konsep negara bagian dalam sistem federal. Daerah otonom di Indonesia tidak memiliki *pouvoir constituant*, melainkan hanya kewenangan yang didelegasikan oleh pemerintah pusat, sesuai dengan prinsip negara kesatuan.

Menambahkan pandangan sebelumnya, Sarundajang (2005:61–62) menegaskan : “Dalam suatu negara kesatuan, pemerintahan di luar pemerintah pusat tidak memiliki kekuasaan konstituante”. Artinya, daerah-daerah otonom dalam negara kesatuan tidak berwenang membentuk Undang-Undang Dasar maupun undang-undang sendiri, melainkan tunduk sepenuhnya pada konstitusi dan produk legislasi yang ditetapkan oleh lembaga legislatif nasional. Sarundajang juga menggarisbawahi bahwa baik dalam negara kesatuan maupun negara federal, praktik desentralisasi sering kali tetap diselenggarakan, baik dalam bentuk desentralisasi teritorial maupun desentralisasi fungsional. Namun, terdapat perbedaan mendasar: dalam negara kesatuan, desentralisasi dilaksanakan sebagai kebijakan pemerintah pusat melalui pembentukan Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang sesuai dengan konstitusi negara. Oleh karena itu, desentralisasi dalam NKRI bukanlah bentuk kedaulatan baru di tingkat lokal, melainkan pelimpahan sebagian urusan pemerintahan dari pusat ke daerah dalam kerangka otonomi. Tujuannya adalah memperluas partisipasi, meningkatkan efektivitas pelayanan publik, serta memperkuat demokratisasi di tingkat daerah, namun tetap dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pelaksanaan desentralisasi, baik dalam negara kesatuan maupun federal, melahirkan pemerintah daerah (*local government*). Dalam konteks internasional, *local government* dapat dipahami sebagai fungsi maupun organ. Sebagai fungsi,

berarti pemerintahan lokal; sebagai organ, berarti otoritas lokal (local authority) yang mencakup council (raad dalam bahasa Belanda) atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). United Nations (1961) mendefinisikan local government sebagai:

“...a political subdivision of a nation (or: in a federal system, a state) which is constituted by law and has substantial control of local affairs, including the powers to impose taxes or to extract labor for prescribed purpose. The governing body of such an entity is elected or otherwise locally selected.”

Pandangan tersebut menegaskan bahwa pemerintahan daerah memiliki dasar hukum, otonomi dalam urusan lokal, kewenangan fiskal, dan legitimasi yang diperoleh dari proses pemilihan atau penunjukan lokal. Terkait implementasi otonomi daerah, Syafrudin (2006:318) mengingatkan: “Salah satu syarat untuk utuhnya suatu penerapan pada proses penyelenggaraan prinsip otonomi daerah adalah rasa senasib dan sepenanggungan dari warga masyarakatnya sendiri. Rasa cinta terhadap daerah perlu untuk senantiasa dipupuk secara tepat dan jangan sampai menimbulkan rasa ‘egoisme teritorial’ sebab hal itu dapat menjadi gangguan terhadap wawasan kebangsaan kesatuan dan persatuan nasional.”

Lebih lanjut, Syafrudin (2006 : 325) menyatakan, “Pelaksanaan dari fungsi-fungsi pemerintahan daerah dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah, yaitu Pemerintah daerah dan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)”. Dengan demikian, keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah sangat ditentukan oleh efektivitas hubungan kerja antara pemerintah daerah (kepala daerah dibantu perangkat daerah) dan DPRD. Kedua unsur ini memegang peran strategis dalam efektivitas dan efisiensi pemerintahan serta pembangunan daerah, khususnya dalam mengimplementasikan prinsip-prinsip otonomi daerah.

Dalam konteks penelitian ini, fokus diarahkan pada DPRD sebagai lembaga perwakilan lokal yang menjalankan fungsi representasi rakyat. Pemerintah daerah sebagai unsur eksekutif tidak menjadi fokus analisis, karena tidak mewakili rakyat melalui mekanisme pemilihan umum. Representasi DPRD akan dianalisis melalui tiga fungsi utamanya, yaitu: (1) fungsi anggaran, (2) fungsi legislasi, dan (3) fungsi pengawasan. Ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam kerangka representasi rakyat, di mana DPRD menjaring aspirasi masyarakat dan memastikan aspirasi tersebut tercermin dalam kebijakan daerah.

2.1.4.3 Tinjauan Normatif Fungsi DPRD dalam Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan payung hukum utama penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia yang mengatur hubungan antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Undang-undang ini menegaskan bahwa pelaksanaan urusan pemerintahan daerah didasarkan pada asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Prinsip ini diwujudkan melalui sembilan penegasan pelaksanaan otonomi daerah, yakni pemberian otonomi seluas-luasnya namun tetap dalam bingkai negara kesatuan dengan tanggung jawab akhir di tangan pemerintah pusat; penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh kepala daerah dan DPRD sebagai mitra sejajar dengan fungsi berbeda; pembagian urusan absolut dan konkuren yang tidak bersifat hierarkis; penegasan peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah; penataan daerah; pengaturan perangkat daerah; pengelolaan keuangan daerah; pembentukan peraturan daerah; serta pengembangan inovasi daerah berbasis kepentingan masyarakat dan kearifan lokal.

UU No. 23 Tahun 2014 membagi urusan pemerintahan menjadi tiga kategori utama. Pertama, urusan absolut yang menjadi kewenangan penuh pemerintah pusat dan tidak didistribusikan ke daerah, meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama, sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1). Pelaksanaan urusan ini dapat dilakukan langsung oleh pemerintah pusat atau melalui asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang diberikan kepada instansi vertikal atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Kedua, urusan konkuren yang merupakan urusan bersama antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam Pasal 11. Urusan konkuren terdiri dari urusan wajib yang dibagi lagi menjadi enam bidang pelayanan dasar dan delapan belas bidang non-pelayanan dasar serta delapan urusan pilihan yang disesuaikan dengan potensi daerah. Pembagiannya didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas, dan kepentingan strategis nasional.

Ketiga, urusan pemerintahan umum yang berada di luar kategori absolut dan konkuren, dilaksanakan oleh gubernur atau bupati/wali kota sebagai wakil pemerintah pusat, dengan pertanggungjawaban kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur.

Pasal 57 UU No. 23 Tahun 2014 menegaskan bahwa penyelenggara pemerintahan daerah terdiri dari kepala daerah dan DPRD, dibantu oleh perangkat daerah. DPRD tidak lagi disebut sebagai badan legislatif daerah, melainkan unsur penyelenggara pemerintahan daerah bersama kepala daerah. Menurut Marbun (2005:1), pemahaman posisi DPRD dalam sistem pemerintahan Indonesia sejak 1945 hingga kini mencakup landasan hukum, kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak, dan peran DPRD dalam struktur pemerintahan nasional. Wasistiono dan Wiyoso (2009:30) menegaskan bahwa UUD 1945 mengamanatkan NKRI sebagai negara berkedaulatan rakyat yang menganut prinsip permusyawaratan/perwakilan, sehingga DPRD berfungsi sebagai perwujudan demokrasi perwakilan di tingkat daerah. Kaloh dalam Wasistiono dan Wiyoso (2009:40–41) menambahkan bahwa hubungan kerja DPRD dengan pemerintah daerah setidaknya meliputi komunikasi dan pertukaran informasi, kerja sama dalam berbagai program dan pengembangan regulasi, serta klarifikasi terhadap berbagai permasalahan.

Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota telah diatur dengan jelas pada pasal 149 undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi, yaitu :

1. Pembentukan Perda;

Dalam menjalankan fungsi pembentukan Peraturan Daerah diatur pada pasal 150 undang-undangan nomor 23 Tahun 2014 yang berbunyi Fungsi pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dilaksanakan dengan cara membahas bersama bupati/walikota dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda, mengajukan usul rancangan Perda, dan menyusun program pembentukan Perda bersama bupati dan walikota.

2. Anggaran;

Fungsi anggaran dapat dilihat pada pasal 152 undang-undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi; Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud dalam pasal 149 ayat (1) huruf b diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap Rancangan Perda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang diajukan oleh Bupati/Walikota. Fungsi anggaran dilaksanakan dengan cara membahas Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Plafon Prioritas Anggaran Sementara (PPAS) yang disusun oleh Bupati/Walikota berdasarkan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), membahas rancangan Perda tentang APBD, membahas rancangan Perda tentang Perubahan APBD dan membahas rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD

3. Pengawasan

Pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD telah diatur dalam pasal 153 undang-undang nomor 23 tahun 2014. Fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), DPRD berhak mendapatkan laporan hasil pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. DPRD melakukan pembahasan terhadap laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan sebagaimana dimaksud dan DPRD dapat meminta klarifikasi atas temuan laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan kepada BPK.

Ketiga fungsi diatas akan menjadi alat ukur pelaksanaan kerja DPRD dalam melakukan fungsi representasi sebagai perwakilan masyarakat.

Selain Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 beserta perubahan keduanya melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, penyelenggaraan pemerintahan daerah dan peran DPRD juga dipertegas melalui berbagai peraturan pelaksana dan regulasi sektoral. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah mengatur siklus penyusunan, pembahasan, penetapan,

pelaksanaan, hingga pertanggungjawaban APBD, yang menjadi salah satu domain utama fungsi anggaran DPRD. Regulasi ini menekankan prinsip transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan efektivitas dalam pengelolaan keuangan daerah, serta mengatur kewajiban kepala daerah untuk menyampaikan rancangan APBD kepada DPRD dan mekanisme pembahasan bersama Badan Anggaran DPRD.

Selain itu, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 yang kemudian diubah dengan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, memberikan pedoman rinci tentang tata cara perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengundangan, dan penyebarluasan peraturan daerah. Dalam konteks ini, DPRD memiliki kewenangan inisiatif untuk mengajukan rancangan perda, serta peran strategis dalam pembahasan bersama kepala daerah, sebagaimana diamanatkan Pasal 236–251 UU No. 23 Tahun 2014.

Regulasi penting lainnya adalah Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian, dan Evaluasi Pembangunan Daerah, yang mengatur tahapan penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Dalam kerangka ini, DPRD berperan aktif dalam membahas dan menyetujui dokumen perencanaan pembangunan yang menjadi acuan penyusunan APBD, sekaligus memastikan bahwa aspirasi masyarakat yang dijamin melalui mekanisme reses, rapat dengar pendapat, dan konsultasi publik terintegrasi dalam perencanaan daerah.

Di sisi pengawasan, terdapat pula regulasi seperti Permendagri Nomor 133 Tahun 2017 tentang Orientasi dan Pendalaman Tugas Anggota DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota, yang mengatur peningkatan kapasitas anggota DPRD agar pelaksanaan fungsi pengawasan lebih efektif. Bahkan, mekanisme koordinasi antara DPRD dengan lembaga pengawasan eksternal seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Inspektorat Daerah juga diatur dalam peraturan ini dan peraturan teknis terkait audit keuangan daerah.

Dengan keberadaan regulasi-regulasi tersebut, pelaksanaan fungsi DPRD baik dalam pembentukan perda, penganggaran, maupun pengawasan tidak hanya memiliki dasar konstitusional dan undang-undang, tetapi juga diperkuat oleh aturan teknis yang memastikan keterpaduan antara prinsip demokrasi lokal dan tata kelola

pemerintahan yang baik (good governance). Literatur hukum administrasi negara menegaskan bahwa sinergi antara UU, PP, dan Permendagri ini merupakan bentuk konkret rule of law di tingkat pemerintahan daerah, di mana DPRD menjadi garda terdepan dalam memastikan prinsip akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi publik berjalan secara efektif (Jimly Asshiddiqie, 2006; Ridwan HR, 2018).

2.2 Operasionalisasi Konsep dan Asumsi Teori Urbinati

Penelitian ini menggunakan perspektif Nadia Urbinati (2006; 2014) tentang representasi deliberatif. Urbinati memandang representasi bukan hanya sebagai hubungan delegasi formal antara wakil dan yang diwakili, tetapi sebagai proses politik deliberatif yang menekankan keterlibatan warga melalui komunikasi, argumentasi, partisipasi publik, dan pembentukan opini kolektif dalam proses kebijakan.

Oleh karena itu, berdasarkan kerangka kehendak dan opini Urbinati, penelitian ini menurunkan empat fokus operasional sebagai tolok ukur implementasi representasi DPRD. Empat fokus ini menjadi jembatan antara teori dan data empiris, sekaligus alat analisis dalam penelitian lapangan. Adapun empat fokus operasional tersebut adalah:

2.2.1 Partisipasi Masyarakat

Dalam wacana demokrasi perwakilan, partisipasi masyarakat sering kali dipahami secara sempit sebagai keterlibatan warga dalam pemilihan umum. Namun, pandangan tersebut dikritik oleh pemikir demokrasi modern, termasuk Nadia Urbinati, yang menegaskan bahwa demokrasi tidak boleh direduksi hanya pada proses elektoral, karena pemilu hanyalah salah satu tahap dalam siklus demokrasi.

Urbinati menekankan bahwa demokrasi sejati menuntut partisipasi yang berkelanjutan, yaitu keterlibatan warga secara terus-menerus dalam proses politik, melalui komunikasi, dialog, evaluasi, dan pengawasan terhadap wakilnya.

Representasi tidak berhenti pada pemberian suara sekali dalam lima tahun, tetapi merupakan hubungan dinamis dan interaktif antara wakil dan yang diwakili.

Partisipasi berkelanjutan menjadi fondasi utama dalam menjaga legitimasi demokrasi, karena tanpa komunikasi aktif, kehendak rakyat menjadi stagnan dan wakil kehilangan sensitivitas terhadap perubahan aspirasi publik. Dalam pandangan Urbinati *"Representation is not mere delegation, but a continuing process involving interaction between representatives and the represented; this relationship requires active engagement and continuous communication to give life to the democratic process."* (Urbinati, 2006)

Pernyataan tersebut menegaskan bahwa demokrasi perwakilan harus responsif dan adaptif terhadap dinamika masyarakat. Representasi hanya dapat bermakna apabila aspirasi publik diperbaharui melalui dialog dan interaksi yang rutin, sehingga kebijakan daerah benar-benar mencerminkan kebutuhan dan kepentingan masyarakat.

Dalam konteks penelitian ini, partisipasi masyarakat dioperasionalkan sebagai bentuk :

1. Keterlibatan warga dalam reses, rapat dengar pendapat (RDP), dan forum konsultasi publik.
2. Mekanisme komunikasi politik antara DPRD dan konstituen.
3. Aksesibilitas kanal aspirasi baik formal maupun digital.
4. Keberlanjutan proses keterlibatan masyarakat dalam agenda kebijakan.

2.2.2 Keterbukaan Publik

Keberadaan ruang yang terbuka dan dapat diakses oleh seluruh warga negara merupakan aspek fundamental dalam memperkuat kualitas demokrasi perwakilan. Menurut Nadia Urbinati, forum demokrasi tidak boleh dipahami sebagai arena eksklusif bagi elite politik, tetapi harus menjadi ruang inklusif yang memberikan kesempatan setara kepada seluruh warga untuk menyampaikan pendapat, kritik, dan aspirasi. Melalui keterbukaan tersebut, masyarakat tidak hanya ditempatkan sebagai objek dalam proses demokrasi, tetapi sebagai subjek

politik yang memiliki peran aktif dalam melakukan pengawasan dan kontrol terhadap wakil rakyat.

Urbinati menegaskan bahwa keterbukaan forum memungkinkan masyarakat untuk menyampaikan opini secara bebas dan tanpa hambatan, sehingga memperkuat dinamika diskursus politik dan menjaga vitalitas demokrasi. Forum yang terbuka mendukung pluralitas suara, mengakomodasi keragaman pandangan, serta memastikan bahwa wakil rakyat tetap bertanggung jawab kepada publik. Dengan demikian, demokrasi tidak berhenti pada prosedur formal administratif, tetapi menjadi proses politik yang responsif, komunikatif, dan akuntabel.

Keterbukaan juga menjadi elemen penting dalam membangun legitimasi sistem perwakilan. Ruang yang inklusif memastikan bahwa kelompok sosial manapun tanpa memandang status atau latar belakang memiliki akses yang setara untuk menyampaikan pandangannya dan memperjuangkan kepentingannya. Sebagaimana ditegaskan Urbinati, *“Democratic forums must be open and accessible spaces where citizens can express opinions freely and hold representatives to account, ensuring that political discourse remains vibrant and inclusive.”* (Urbinati, in *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*)

Pandangan ini memperkuat keyakinan bahwa keterbukaan menjadi syarat utama dalam membangun hubungan demokratis yang sehat antara wakil dan masyarakat. Melalui forum yang transparan dan inklusif, dialog konstruktif dapat tumbuh, kesenjangan sosial-politik dapat dijembatani, dan keputusan publik yang dihasilkan akan lebih mencerminkan keadilan dan keragaman kepentingan warga.

Selain itu, keterbukaan publik sangat terkait dengan akses informasi dan transparansi kebijakan, yang memungkinkan publik menilai apakah wakil rakyat benar-benar menjalankan tugas advokasi atas nama konstituen atau sekadar memenuhi kepentingan elit tertentu. Dalam kerangka representasi deliberatif, transparansi menjadi mekanisme kontrol sosial yang esensial untuk memastikan integritas proses politik dan memperkuat legitimasi institusional.

Dengan demikian, keterbukaan publik dalam konteks penelitian ini dioperasionalkan melalui aspek-aspek berikut :

1. Ketersediaan dan aksesibilitas informasi mengenai agenda dan keputusan DPRD.

2. Keterbukaan dokumen publik seperti APBD, Prolegda, dan Pokok Pikiran DPRD.
3. Akses saluran aspirasi dan pengaduan publik.
4. Transparansi proses legislasi, budgeting, dan pengawasan.

2.2.3 Responsivitas dan Akuntabilitas

Legitimasi wakil demokratis dalam sistem demokrasi perwakilan sangat bergantung pada kemampuan mereka untuk mempertanggungjawabkan diri secara berkelanjutan kepada konstituen. Representasi politik tidak dapat dipahami hanya sebagai mandat formal yang diberikan pada saat pemilu, melainkan sebagai hubungan dinamis dan kontinu yang menuntut keterlibatan, komunikasi, serta kepekaan terhadap perubahan aspirasi masyarakat.

Sejalan dengan pandangan Nadia Urbinati (2006), *“The legitimacy of democratic representatives hinges on their continuous accountability to their constituencies and their ability to respond to changing opinions and demands, reflecting the dynamic nature of political representation.”* Pandangan ini menegaskan bahwa legitimasi politik tidak hanya ditentukan oleh proses elektoral, tetapi juga oleh sejauh mana wakil rakyat mempertahankan dialog yang berkelanjutan, merespons dinamika sosial, dan memastikan bahwa kebijakan publik mencerminkan kehendak kolektif warga negara.

Kemampuan wakil untuk menanggapi perubahan opini dan kebutuhan masyarakat secara nyata merupakan inti dari demokrasi perwakilan yang hidup. Hubungan antara wakil dan masyarakat tidak bersifat satu arah ataupun statis; melainkan dialog terbuka dan berjalan panjang yang memungkinkan publik untuk mengawasi, mengevaluasi, dan bahkan mengoreksi tindakan wakilnya. Oleh karena itu, transparansi informasi dan komunikasi publik yang konsisten menjadi kunci agar wakil mampu menyesuaikan kebijakan dengan kehendak rakyat serta menjaga legitimasi politiknya.

Urbinati menekankan bahwa representasi juga merupakan proses advokasi, di mana wakil dianggap representatif apabila ia mampu menafsirkan, mengartikulasikan, dan merespons opini publik yang dinamis. Responsivitas tidak

sekadar mengikuti kehendak mayoritas, tetapi juga memastikan bahwa pandangan minoritas mendapat ruang dalam proses deliberasi, sehingga kompromi politik yang dihasilkan dapat mengakomodasi keragaman kepentingan.

Selaras dengan pandangan Pitkin mengenai dimensi formalistik representasi, Urbinati menegaskan bahwa akuntabilitas tidak hanya diukur melalui kemungkinan mengganti wakil melalui pemilu periodik, tetapi melalui mekanisme pertanggungjawaban yang terus-menerus dalam ruang opini publik. Bentuk akuntabilitas ini dikenal sebagai *discursive accountability*, yaitu pertanggungjawaban politik melalui interaksi wacana antara wakil dan rakyat melalui forum publik, kritik terbuka, debat kebijakan, dan evaluasi atas kinerja politik.

Dengan demikian, dalam penelitian ini responsivitas dan akuntabilitas dioperasionalkan melalui:

1. Mekanisme tindak lanjut aspirasi masyarakat dalam agenda DPRD.
2. Keterbukaan DPRD terhadap kritik dan pengawasan publik.
3. Efektivitas penanganan laporan dan pengaduan masyarakat.
4. Pelaporan kinerja legislatif kepada publik secara transparan.

2.2.4 Dampak Kebijakan

Dalam demokrasi perwakilan, proses politik tidak dapat dipahami semata-mata sebagai mekanisme teknokratis untuk meneruskan suara rakyat secara langsung dan mekanis, melainkan sebagai proses deliberatif yang menuntut dialog berkelanjutan antara rakyat dan wakilnya. Dalam kerangka tersebut, wakil rakyat berperan aktif untuk menafsirkan, mengolah, dan mengartikulasikan aspirasi publik agar dapat diterjemahkan menjadi kebijakan yang rasional, adil, dan berorientasi pada kepentingan publik.

Sejalan dengan pandangan Nadia Urbinati (2006), *“Democratic representatives are not mere transmitters of voice; they critically and collectively process the opinions articulated through deliberative dialogue.”* Pandangan ini menegaskan bahwa kekuatan demokrasi perwakilan terletak pada kemampuan sistem politik untuk mengintegrasikan berbagai perspektif melalui pertukaran

argumentasi yang terbuka dan berbasis nalar, sehingga kebijakan yang dihasilkan memiliki legitimasi moral dan substantif. Dengan demikian, representasi tidak berhenti pada penyerapan aspirasi, tetapi harus bermuara pada produk kebijakan yang mencerminkan kehendak publik yang telah melalui proses deliberatif.

Dialog deliberatif memungkinkan terjadinya interaksi berkelanjutan antara rakyat sebagai pemilik kedaulatan dan wakil rakyat sebagai pembuat dan pengawas kebijakan. Dalam proses tersebut, wakil tidak sekadar menyampaikan aspirasi secara mentah, tetapi melakukan proses penyaringan, analisis, dan pemrosesan kolektif yang mempertimbangkan berbagai pandangan serta kepentingan publik yang berbeda. Dengan demikian, kebijakan yang dihasilkan bukan hanya hasil mayoritarian semata, tetapi merupakan kompromi deliberatif yang mengakomodasi pluralitas kepentingan.

Urbinati menegaskan bahwa representasi tidak boleh berhenti pada aspek simbolik atau prosedural, melainkan harus diukur melalui hasil substantif. Dalam perspektif ini, dampak kebijakan merupakan unsur krusial untuk menilai efektivitas representasi politik. Representasi dianggap berhasil apabila kebijakan yang dihasilkan memberikan manfaat nyata bagi masyarakat luas, khususnya kelompok rentan yang sering kali tidak terakomodasi dalam proses politik. Sebaliknya, apabila kebijakan hanya menguntungkan segelintir elit atau aktor tertentu, maka representasi telah kehilangan makna advokatif dan deliberatifnya.

Oleh karena itu, dalam penelitian ini dampak kebijakan dioperasionalkan melalui:

1. Tingkat keterakomodiran aspirasi publik dalam keputusan kebijakan daerah dan APBD,
2. Manfaat dan persepsi publik terhadap implikasi kebijakan DPRD,
3. Sejauh mana kebijakan memecahkan persoalan publik yang mendasar,

Aspek-aspek tersebut membantu menilai apakah proses advokasi yang dilakukan DPRD benar-benar menghasilkan manfaat substantif bagi kesejahteraan publik, sekaligus menjadi ukuran keberhasilan representasi deliberatif dalam pemerintahan daerah.

2.2.5 Operasional Konsep Penelitian

Untuk memperjelas arah analisis serta memastikan keterjelasan konsep utama dalam penelitian ini, diperlukan proses operasionalisasi konsep. Operasionalisasi konsep merupakan langkah untuk menerjemahkan konsep teoretis yang masih bersifat abstrak ke dalam aspek-aspek empiris yang dapat dikenali dan ditelusuri dalam praktik. Melalui proses ini, konsep representasi deliberatif yang menjadi landasan penelitian dapat dibaca melalui manifestasi nyata dalam pelaksanaan fungsi representasi DPRD.

Berdasarkan pemikiran Nadia Urbinati, representasi dipahami sebagai suatu proses deliberatif yang menuntut keterlibatan aktif masyarakat dalam komunikasi politik, pertukaran argumen publik, serta pembentukan kebijakan daerah. Oleh karena itu, kualitas representasi DPRD dalam penelitian ini dijabarkan ke dalam empat ranah utama, yakni partisipasi publik, keterbukaan informasi, responsivitas–akuntabilitas, dan konsekuensi kebijakan. Keempat ranah tersebut digunakan sebagai dasar untuk menelaah sejauh mana DPRD menjalankan fungsi representasi secara deliberatif sesuai dengan prinsip ideal yang dikemukakan Urbinati, sekaligus untuk memahami kontribusinya terhadap dinamika pembangunan daerah.

Melalui operasionalisasi konsep ini, penelitian dapat melakukan penilaian yang sistematis dan reflektif terhadap kesenjangan antara norma teoretis representasi dan realitas empiris praktik representasi legislatif di DPRD Kota Bandar Lampung dan DPRD Kabupaten Lampung Utara. Selanjutnya, aspek-aspek operasional tersebut dirumuskan dalam Tabel Operasionalisasi Konsep berikut.:

Tabel 5. Tabel Operasionalisasi Konsep Berdasarkan Urbinati

Konsep Utama	Definisi Teoritis (Urbinati)	Definisi Operasional	Aspek-aspek Empiris	Sumber Data / Teknik
Representasi Deliberatif	Proses komunikasi politik antara wakil dan warga melalui dialog, argumentasi, dan partisipasi publik dalam kebijakan (Urbinati, 2006; 2014)	Kualitas interaksi DPRD dengan warga dalam menyerap, menyalurkan, dan memperjuangkan aspirasi publik	- Pola komunikasi wakil dan warga - Mekanisme deliberasi publik dalam kebijakan	Wawancara mendalam, observasi, studi dokumen
Partisipasi Publik	Keterlibatan warga dalam forum kebijakan sebagai pelaku deliberasi	Tingkat keterlibatan masyarakat dalam reses, RDP, dan forum legislatif daerah	- Jumlah dan keberagaman kelompok warga yang hadir - Keikutsertaan kelompok rentan- Mekanisme konsultasi publik	Observasi, notulen rapat, dokumentasi kegiatan
Keterbukaan (Transparansi)	Akses warga terhadap informasi dan proses politik	Ketersediaan akses publik pada dokumen dan agenda DPRD	- Publikasi agenda rapat, Pokir, APBD, dan Prolegda- - Akses kanal aspirasi digital	Website DPRD, media sosial, studi dokumen
Responsivitas dan Akuntabilitas	Kemampuan wakil merespons argumentasi publik dan mempertanggungjawabkan keputusan	Tingkat respons DPRD dalam menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan	- Waktu tindak lanjut - Output keputusan - Mekanisme pertanggungjawaban publik	Wawancara, data pengaduan, laporan kinerja
Dampak Kebijakan (Policy Impact)	Outcome deliberasi dalam bentuk kebijakan yang mencerminkan kebutuhan publik	Manfaat dan hasil kebijakan daerah bagi masyarakat	- Usulan masyarakat yang terakomodir dalam APBD - Persepsi manfaat kebijakan publik	Wawancara publik, data pembangunan, FGD

Sumber : Diolah Penulis (2025)

2.3 Model Konseptual Penelitian

Model konseptual penelitian ini dibangun berdasarkan perspektif representasi deliberatif yang dikemukakan oleh Nadia Urbinati (2006; 2014), yang memandang representasi sebagai sebuah proses komunikasi politik yang deliberatif, bukan sekadar hubungan formal antara wakil dan yang diwakili. Dalam paradigma ini, representasi yang ideal menuntut adanya ruang dialog, pertukaran argumentasi publik, partisipasi warga, dan pertanggungjawaban politik dalam pengambilan keputusan. Representasi menjadi arena deliberasi yang memungkinkan aspirasi publik diproses menjadi kebijakan yang mencerminkan kebutuhan masyarakat.

Berdasarkan pendekatan teoritis tersebut, penelitian ini merumuskan model konseptual representasi DPRD yang menilai kualitas representasi melalui empat Aspek pokok: (1) Partisipasi publik, (2) Keterbukaan, (3) Responsivitas dan

akuntabilitas, dan (4) Dampak kebijakan. Keempat aspek ini dipahami sebagai unsur fundamental untuk mengukur efektivitas representasi deliberatif di tingkat daerah. Semakin kuat aspek tersebut dalam praktik representasi DPRD, maka semakin deliberatif proses representasi yang berlangsung, dan semakin besar kontribusinya terhadap kualitas pembangunan daerah.

Model konseptual ini menempatkan fungsi representasi DPRD sebagai dimensi utama, sementara aspek-aspek representasi deliberatif menjadi konstruk yang menjelaskan efektivitas representasi legislatif dalam konteks demokrasi lokal. Penelitian ini berasumsi bahwa keberhasilan representasi DPRD tidak hanya tercermin pada pemenuhan prosedur formal, tetapi pada sejauh mana DPRD mampu mengartikulasikan aspirasi publik ke dalam kebijakan pembangunan daerah yang substantif dan berdampak.

Dengan demikian, model konseptual penelitian ini menggambarkan hubungan antara:

1. Representasi deliberatif DPRD sebagai proses politik.
2. Aspek kualitas representasi (partisipasi, keterbukaan, responsivitas-akuntabilitas, dampak kebijakan).
3. Implikasi terhadap efektivitas pembangunan politik dan demokrasi di tingkat lokal.

Model konseptual tersebut akan menjadi dasar analisis untuk menguji kesesuaian antara ideal teori Urbinati dengan realitas empiris representasi DPRD di Kota Bandar Lampung dan Kabupaten Lampung Utara, sehingga memungkinkan pemetaan kesenjangan teoretis dan empiris yang kemudian menjadi dasar penyusunan model penguatan representasi legislatif daerah.

Model konseptual ini diharapkan mampu memberikan landasan analitis yang komprehensif dalam menjelaskan bagaimana proses representasi menjalankan perannya dalam mendorong pembangunan daerah berbasis kebutuhan publik, sekaligus menjadi kerangka teoretik untuk mengidentifikasi faktor-faktor penghambat dan merumuskan model penguatan representasi DPRD ke depan.

2.4 Penelitian Terdahulu

Implementasi representasi lembaga perwakilan lokal hasil pemilu dalam desentralisasi pemerintahan daerah kemungkinan besar akan berbeda dalam prakteknya dengan penerapan pada sistem pemerintahan dan sistem pemilu yang lainnya. Namun, penelitian-penelitian yang ada lebih banyak pada dampak keduanya pada kinerja dan pelayanan publik dari pemerintahan lokal, bagaimana membandingkan representasi dari produk sistem pemilu yang bekerja dalam sistem pemerintahan daerah yang menerapkan desentralisasi di wilayah kota dan kabupaten belum dilakukan. Beberapa literatur mengkaji hubungan desentralisasi, representasi dan demokrasi lokal di beberapa tempat dan menganalisisnya secara bersamaan.

Kajian mengenai fungsi representasi lembaga legislatif, khususnya DPRD di Indonesia maupun parlemen sub-nasional di negara lain, telah banyak dilakukan dalam dekade terakhir (2015–2025). Penelitian-penelitian tersebut memberikan gambaran empiris mengenai sejauh mana lembaga perwakilan mampu melaksanakan peran representatif, baik dalam menyerap aspirasi publik, menjalankan fungsi pengawasan, hingga menghasilkan kebijakan yang mencerminkan kepentingan rakyat.

Di Indonesia, sejumlah penelitian menyoroti dinamika DPRD dalam menjalankan fungsinya. Fauzan dan Hartati (2022), misalnya, meneliti efektivitas e-aspirasi sebagai kanal partisipasi publik di DPRD. Hasil penelitian menunjukkan bahwa inovasi digital ini mampu membuka ruang partisipasi warga secara lebih luas sekaligus meningkatkan transparansi proses penyampaian aspirasi. Namun, penelitian ini juga menekankan pentingnya tindak lanjut yang responsif dari DPRD agar partisipasi tersebut benar-benar berperan dalam kebijakan. Temuan ini menegaskan relevansi aspek partisipasi dan keterbukaan publik dalam fungsi representasi.

Selain itu, Pramono (2020) dalam kajiannya mengenai fungsi pengawasan DPRD Kota Salatiga terhadap APBD menyoroti keterbatasan peran pengawasan DPRD. Meskipun secara formal mekanisme pengawasan berjalan, keterikatan politik anggota DPRD dengan partai sering kali melemahkan kontrol terhadap

eksekutif. Hal ini berdampak pada lemahnya akuntabilitas dan terbatasnya kontribusi DPRD terhadap kebijakan anggaran daerah. Kajian serupa dilakukan oleh Sari (2025) yang meneliti efektivitas DPRD Kabupaten Langkat dalam legislasi Peraturan Daerah (Perda) periode 2019–2024. Penelitian ini menegaskan bahwa meskipun DPRD memiliki kewenangan formal dalam proses legislasi, keberhasilan produk hukum daerah sangat bergantung pada responsivitas DPRD terhadap aspirasi publik serta kapasitas mereka dalam merumuskan kebijakan.

Selain itu, Busroh (2023) mengkaji peran DPRD dalam pengawasan fiskal dengan meneliti hubungan antara karakteristik pemerintah daerah dan kualitas pelaporan keuangan. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa variasi kapasitas kelembagaan DPRD memengaruhi kualitas laporan keuangan daerah. Temuan ini menguatkan argumen bahwa representasi substantif tidak hanya ditentukan dalam legislasi, tetapi juga dalam kapasitas pengawasan finansial.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Pius Pandor (2023), dapat disimpulkan bahwa salah satu konsep representasi yang muncul saat ini adalah representasi populis seperti yang di sampaikan oleh Urbinati (2019). Representasi populis ditandai dengan munculnya palingan *konstruktivis* dalam representasi politik. Palingan *konstruktivis* merupakan salah satu bentuk tanggapan terhadap serangkaian perubahan sejarah dan politik dalam pemerintahan perwakilan, terutama dengan adanya transformasi dari demokrasi partai menjadi demokrasi populis. Transformasi ini memberikan keuntungan bagi politisi karismatik yang mengandalkan lembaga survei, konsultan media, dan penasihat citra dalam mengklaim dirinya sebagai juru bicara rakyat. Melalui paham ini, pemimpin populis dipandang sebagai figur yang menyatukan beragam klaim dari berbagai kelompok masyarakat dan tidak lagi dipandang sebagai pribadi yang mengadvokasi berbagai kepentingan berdasarkan prinsip akuntabilitas sebagaimana dipraktikkan dalam demokrasi perwakilan.

Urbinati (2019) berargumen bahwa populisme berpotensi merusak demokrasi karena mengubah baik gaya, bentuk maupun isi wacana publik sehingga dilihat sebagai parasit demokrasi. Untuk memproteksi kerusakan demokrasi akibat gempuran populisme, Urbinati menawarkan prinsip kehendak dan opini sebagai dua kekuatan yang dimiliki warga negara demokratis. Berbeda dengan Urbinati,

Pius (2023) berargumen bahwa fenomena populisme yang muncul dalam pemerintahan demokratis berciri ambivalen, di satu sisi merusak demokrasi sebagaimana diungkapkan Urbinati, tetapi di sisi lain merupakan bayang-bayang yang selalu menyertai demokrasi.

Dalam konteks lokal di Indonesia penelitian yang berkaitan representasi dan pemilu dilakukan oleh Lince Margiastri (2021) tentang Representasi Politik Perempuan Di Tingkat Lokal (Studi Pada Anggota Legislatif Perempuan Di DPRD Kota Padang Dan Kota Tanjungpinang Periode 2014-2019). Penelitian ini menyimpulkan bahwa Kondisi masyarakat yang heterogen di Kota Tanjungpinang, ternyata memberikan kesempatan lebih baik bagi perempuan untuk terpilih di legislatif dibandingkan kondisi masyarakat yang homogen di Kota Padang. Hal ini menunjukkan bahwa keterikatan kondisi pemilu dan bagaimana wujud demokrasi perwakilan memiliki keterikatan antara keduanya.

Penelitian lain dilakukan oleh Aris Setiawan tentang Kapasitas Lembaga Representasi Politik Surakarta (Studi Tentang Tingkat Kapasitas dan Pola Relasi Institusi Representasi di Kota Surakarta dalam Pengelolaan Urusan Publik oleh PDI-P dan KOMIP Solo). Penelitian ini mengungkapkan bahwa lembaga representasi formal dan informal memiliki kapasitas dalam tataran yang berbeda, keduanya memiliki kelebihan dan keterbatasan yang berbeda pula dalam melakukan fungsinya sebagai lembaga representasi. Oleh sebab itu, kerjasama diantara keduanya dalam pengelolaan urusan publik yang dalam hal ini terkait kaum miskin kota di Surakarta merupakan hal yang harus dilakukan. Interaksi yang terbangun diantara keduanya kemudian bersifat complementary atau saling melengkapi. (Setiawan dkk, 2017)

Di luar Indonesia, sejumlah studi komparatif memberikan wawasan penting. Stolz dan Stadelmann-Steffen (2016) melakukan survei besar terhadap 14 parlemen negara bagian dan 56 parlemen regional di Eropa. Mereka menemukan bahwa struktur negara (unitary vs federal) sangat memengaruhi kualitas representasi sub-nasional. Parlemen di negara federal cenderung lebih kuat dalam menyerap aspirasi lokal karena kewenangannya lebih luas, sementara parlemen di negara unitary lebih sering dibatasi dominasi pemerintah pusat.

Sementara itu, Gagliarducci dan Nannicini (2023) meneliti hubungan antara ukuran lembaga legislatif dan kualitas representasi. Studi ini menyimpulkan bahwa ukuran legislatif berhubungan positif dengan keterwakilan yang lebih luas, tetapi ukuran yang terlalu besar justru dapat mengurangi efektivitas dalam pengambilan keputusan. Hal ini menarik untuk dikaitkan dengan perdebatan jumlah anggota DPRD di Indonesia.

Hendriks dan Carson (2022) meneliti praktik deliberasi di pemerintahan lokal Kota Elgin, Illinois, untuk memahami bagaimana kualitas hubungan antara wakil rakyat dan warga dapat memperkuat representasi demokratis. Hasil penelitian mereka menunjukkan bahwa efektivitas representasi tidak hanya bergantung pada keluaran kebijakan, tetapi juga pada kualitas relasi komunikasi antara wakil rakyat dan komunitas, khususnya kelompok minoritas yang sering terpinggirkan dalam proses politik formal. Melalui praktik yang mereka sebut sebagai “*listening acts*” yakni tindakan mendengarkan secara aktif dan empatik terhadap suara warga ruang deliberatif menjadi lebih inklusif dan reflektif terhadap keragaman perspektif masyarakat. Praktik ini terbukti memperkuat kepercayaan publik, meningkatkan legitimasi representasi, dan memperdalam proses demokrasi di tingkat pemerintahan lokal di Amerika Serikat.

Selain itu, Giraudy, Moncada, dan Snyder (2025) meneliti relasi pemerintah pusat dan sub-nasional di Amerika Latin terkait sentralisasi fiskal. Mereka menemukan bahwa pemerintah daerah sering kali menyetujui sentralisasi meski berimplikasi pada berkurangnya ruang representasi daerah. Temuan ini relevan dengan konteks Indonesia yang mengalami tarik-menarik antara desentralisasi dan kontrol pusat dalam pengelolaan anggaran.

Penelitian tentang representasi dan pemilihan umum pada tingkat lokal dilakukan pada negara yang menerapkan desentralisasi dengan sistem parlementer dilakukan oleh Neil Burdess dan Kevin O’Toole (Burdess dan O’Toole, 2004) yang berjudul “*Elections and representation in local government: A Victorian case study*”. Penelitian ini menggunakan kerangka historis untuk membahas berbagai pendekatan terhadap representasi dan hubungannya dengan pemilihan umum daerah Victoria. Sistem elektoral pada dasarnya dirancang untuk menghasilkan pemerintahan yang efektif dan jenis sistem yang dipilih bergantung pada

masyarakat yang harus menggunakannya, pada sifat lembaganya, dan pada hubungan antara kekuatan politik (Duverger, 1984:36). Hal ini juga berlaku pada tingkat pemerintahan daerah di mana berbagai keterikatan historis, sosial, dan budaya telah berpadu untuk menghasilkan demokrasi elektoral tertentu. Upaya untuk mereformasi sistem elektoral di masa mendatang harus mempertimbangkan kondisi setempat tetapi juga harus mempertimbangkan berbagai makna representasi di tingkat lokal. Disimpulkan bahwa reformasi pemilihan lokal perlu mempertimbangkan berbagai makna representasi. Penelitian ini dikuatkan oleh Tan dan Grant (2013) *Representation in Australia: A review of the legislation and the literature* mengungkapkan bahwa Peran wali kota dan anggota dewan juga penting untuk representasi lokal yang efektif. Uraian tentang peran mereka bervariasi dalam undang-undang, tetapi yang mungkin paling relevan adalah persepsi perwakilan terpilih sendiri tentang peran mereka.

Secara keseluruhan, penelitian terdahulu baik di Indonesia maupun negara lain menunjukkan bahwa kualitas representasi legislatif daerah ditentukan oleh desain kelembagaan, kapasitas DPRD, serta kualitas komunikasi dengan masyarakat. Temuan-temuan ini memperlihatkan bahwa keempat aspek partisipasi, keterbukaan, responsivitas-akuntabilitas, dan dampak kebijakan menjadi tolok ukur utama. Dalam kerangka teoritik, teori representasi deliberatif Nadia Urbinati memberi instrumen analisis yang sesuai untuk mengevaluasi fungsi representasi DPRD, karena menekankan pada keterhubungan antara opinion masyarakat dan will politik dalam kebijakan.

2.5 Kerangka Pikir

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga politik lokal yang beranggotakan wakil-wakil partai politik hasil pemilihan umum legislatif di tingkat daerah. Dalam kerangka sistem politik Indonesia, DPRD menjadi manifestasi dari prinsip demokrasi perwakilan (*representative democracy*) yang berfungsi menyalurkan aspirasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sejalan dengan kebijakan desentralisasi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, DPRD memiliki kewenangan yang relatif luas, khususnya

dalam menjalankan fungsi legislasi, penganggaran, dan pengawasan bersama kepala daerah sebagai mitra penyelenggara pemerintahan daerah.

Kerangka pikir penelitian ini berangkat dari prinsip bahwa demokrasi menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Mekanisme utama untuk menjamin keterhubungan rakyat dengan proses pemerintahan adalah melalui representasi politik. Representasi tidak hanya dipahami secara prosedural melalui pemilu, melainkan juga secara substantif sebagai proses pengolahan aspirasi, kehendak, dan opini masyarakat untuk dijadikan dasar dalam pengambilan keputusan publik.

Dalam perspektif representasi deliberatif yang dikemukakan oleh Nadia Urbinati (2006), representasi dipandang sebagai arena diskursif di mana opini dan kehendak masyarakat berfungsi sebagai dua kekuatan yang menopang demokrasi. Representasi deliberatif menekankan bahwa keterwakilan politik tidak berhenti pada mekanisme formal, tetapi mengandaikan adanya proses komunikasi, argumentasi, dan deliberasi yang menjembatani hubungan antara masyarakat dengan penguasa. Model ini menuntut keterlibatan aktif warga dalam pembentukan opini publik, sekaligus menuntut keterbukaan institusi politik dalam meresponsnya.

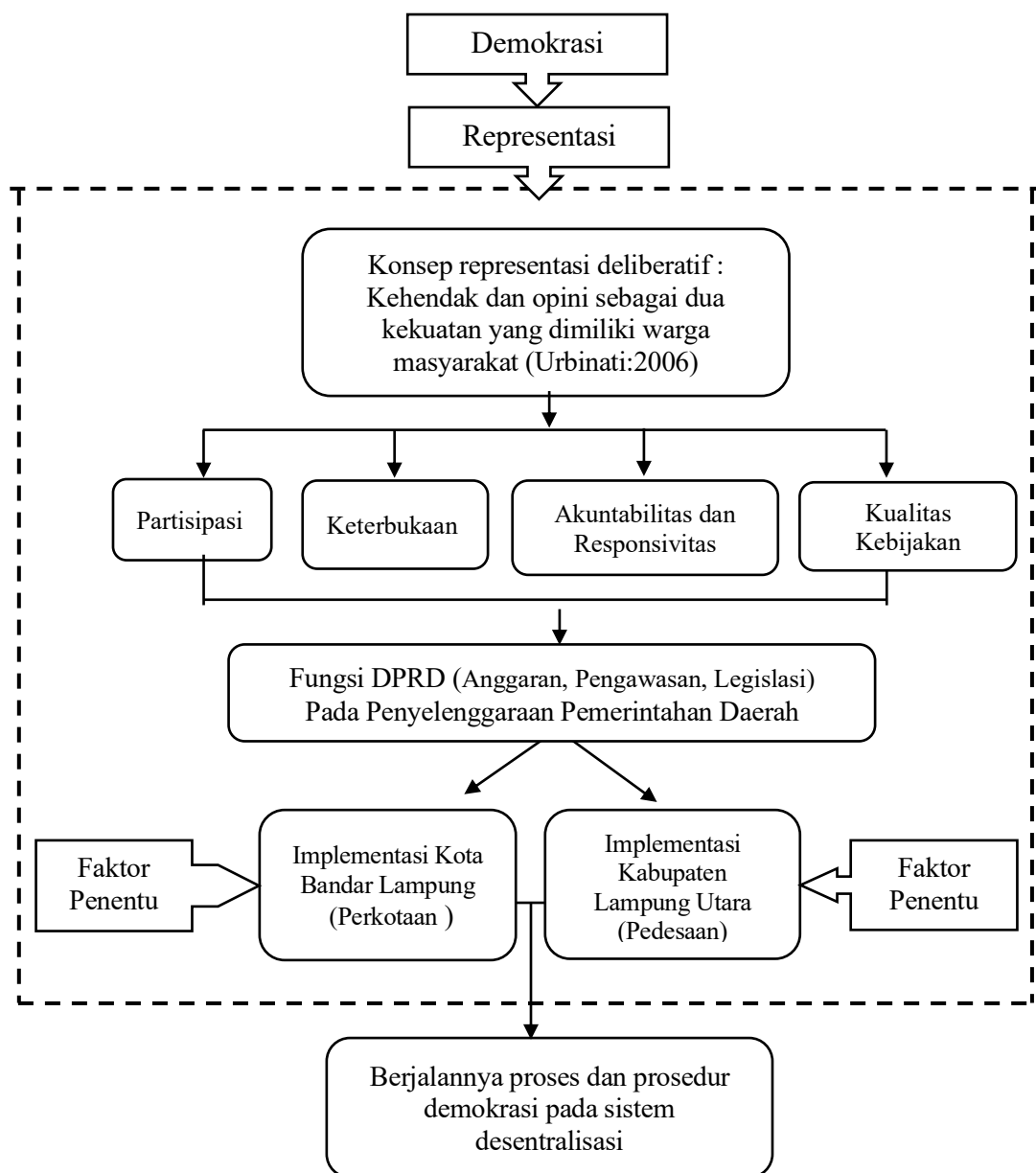
Dari konsep tersebut, penelitian ini mengoperasionalkan dimensi normatif yang harus mewarnai praktik representasi demokratis, yaitu: (1) partisipasi masyarakat dalam proses politik, (2) keterbukaan informasi sebagai prasyarat akuntabilitas, (3) akuntabilitas dan responsivitas lembaga perwakilan terhadap aspirasi rakyat, serta (4) kualitas kebijakan yang dihasilkan sebagai cerminan keberhasilan deliberasi publik. Keempat dimensi ini dijadikan tolok ukur evaluatif untuk mengomparasi kinerja representasi politik di dua daerah penelitian.

Selanjutnya, fungsi DPRD yang meliputi fungsi anggaran, pengawasan, dan legislasi dijadikan arena untuk menguji sejauh mana prinsip representasi deliberatif dapat diimplementasikan. Fungsi DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak terlepas dari konteks sosial-politik wilayahnya. Oleh karena itu, penelitian ini mengkaji dua konteks yang berbeda: DPRD Kota Bandar Lampung, yang berada di kawasan perkotaan dengan karakteristik heterogenitas sosial, kompleksitas ekonomi, dan dinamika politik yang relatif terbuka; serta DPRD

Kabupaten Lampung Utara, yang mewakili kawasan pedesaan dengan struktur sosial yang lebih homogen, basis ekonomi agraris, dan kultur politik yang berbeda.

Perbedaan konteks ini menunjukkan adanya faktor-faktor penentu yang menentukan bagaimana DPRD menjalankan fungsinya. Faktor-faktor tersebut dapat berupa konfigurasi sistem kepartaian dan fragmentasi politik, kapasitas kelembagaan DPRD, kepemimpinan lokal, maupun kultur politik masyarakat yang membentuk pola interaksi antara wakil rakyat dengan konstituennya. Dengan demikian, efektivitas representasi deliberatif di tingkat lokal ditentukan oleh interaksi antara struktur institusional dan dinamika sosial masyarakat.

Akhirnya, keseluruhan kerangka pikir ini bermuara pada tujuan besar, yakni berjalannya proses dan prosedur demokrasi dalam sistem desentralisasi di Indonesia. Desentralisasi bukan sekadar pemindahan kewenangan dari pusat ke daerah, tetapi juga membuka ruang deliberasi publik yang lebih dekat dengan warga. Melalui kerangka representasi deliberatif, penelitian ini menilai sejauh mana DPRD sebagai lembaga perwakilan daerah mampu menjalankan fungsi demokrasi secara substantif, bukan hanya prosedural. Dengan demikian, kualitas demokrasi lokal dapat diukur dari kemampuan DPRD menghadirkan partisipasi, keterbukaan, akuntabilitas, responsivitas, serta kebijakan publik yang berpihak pada kepentingan masyarakat luas.



Keterangan :

----- Fokus Penelitian, diolah peneliti, 2025

Gambar 4. Kerangka Pemikiran

III. METODE PENELITIAN

3.1 Jenis Penelitian

Metode penelitian merupakan cara ilmiah untuk mengumpulkan data dengan tujuan tertentu, yang berlandaskan pada prinsip rasional, empiris, dan sistematis (Darmadi, 2013). Metode ilmiah digunakan untuk menghasilkan data yang valid dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademik, dengan orientasi pada pencapaian tujuan serta manfaat penelitian. Creswell (2015:3) mengelompokkan metode penelitian ke dalam tiga pendekatan utama, yaitu penelitian kualitatif, kuantitatif, dan metode campuran (mixed methods). Ketiga pendekatan tersebut pada dasarnya saling melengkapi, meskipun penerapannya disesuaikan dengan tujuan penelitian, karakter pertanyaan riset, serta konteks fenomena yang dikaji.

Dalam penelitian ini digunakan desain penelitian kualitatif dengan pendekatan komparatif. Penelitian kualitatif berlandaskan pada filsafat naturalistik, digunakan untuk mengkaji fenomena dalam kondisi alamiah, di mana peneliti menjadi instrumen kunci. Pemilihan sumber data dilakukan secara purposive dan snowball, pengumpulan data menggunakan triangulasi, analisis data bersifat induktif, dan hasilnya lebih menekankan makna dibandingkan generalisasi (Sugiyono, 2016).

Menurut Sugiyono, karakteristik penelitian kualitatif meliputi: Bersifat alamiah, dilakukan langsung pada sumber data dengan peneliti sebagai instrumen utama. Deskriptif, data yang dihasilkan berbentuk kata-kata atau gambar, bukan angka. Menekankan proses daripada hasil akhir. Analisis induktif, dengan fokus pada makna yang terkandung di balik data yang teramati.

Sementara itu, pendekatan komparatif digunakan untuk membandingkan satu atau lebih dimensi pada dua atau lebih kelompok atau unit analisis yang berbeda (Arifin, 2011; Sugiyono, 2016). Menurut Dra. Aswani Sudjud, penelitian komparasi bertujuan menemukan persamaan dan perbedaan dari objek, prosedur, pandangan, atau peristiwa, serta memahami perubahan yang terjadi terhadap suatu ide atau fenomena (Arikunto, 2016).

Dalam konteks penelitian ini, desain yang digunakan adalah studi komparatif dua kasus (*two-case comparative study*) dengan orientasi pada generalisasi analitis (*analytical generalization*), bukan generalisasi statistik. Pemilihan dua lokasi penelitian didasarkan pada logika *Most Different Systems Design* (MDSD), yakni memilih dua daerah dengan perbedaan signifikan dalam kondisi sosial, fiskal, dan konfigurasi politik lokal, tetapi berada dalam kerangka institusional yang sama, khususnya sistem pemerintahan daerah dan lembaga DPRD yang diatur oleh regulasi nasional yang seragam. Dengan demikian, DPRD dipahami sebagai entitas kelembagaan yang sama, sedangkan konteks sosial-politik dan fiskal daerah diperlakukan sebagai kondisi pembeda dalam pelaksanaan fungsi representasi.

Pendekatan ini memungkinkan peneliti mengidentifikasi pola yang bersifat lintas konteks. Ketika temuan berupa lemahnya praktik representasi misalnya aspirasi masyarakat yang berhenti pada tahap pengumpulan tanpa tindak lanjut kebijakan muncul secara konsisten pada dua daerah dengan karakteristik yang berbeda, maka pola tersebut tidak dapat dipahami sebagai temuan anekdot. Sebaliknya, konsistensi tersebut menunjukkan adanya mekanisme kausal yang relatif stabil dalam praktik representasi DPRD. Oleh karena itu, generalisasi yang dihasilkan dalam penelitian ini adalah generalisasi mekanisme (*generalizable mechanism*) atau *theory building generalization*, yakni penjelasan mengenai pola dan proses representasi, bukan klaim statistik yang bersifat populatif.

Penelitian kualitatif komparatif memadukan kekuatan pendekatan kualitatif yang berorientasi pada eksplorasi makna, konteks, dan pengalaman dengan logika analisis perbandingan lintas kasus. Neuman (2014: 165) menjelaskan bahwa pendekatan ini memungkinkan peneliti mengidentifikasi pola persamaan dan perbedaan melalui pengamatan terhadap unit analisis yang berbeda, tanpa

mengabaikan keunikan realitas sosial di setiap konteks. Dalam kerangka tersebut, perbandingan tidak sekadar dimanfaatkan untuk menilai hasil (outcome), tetapi juga untuk memahami dinamika proses yang melatarbelakangi suatu fenomena. Maxwell (2013) menegaskan bahwa kekuatan penelitian kualitatif terletak pada kemampuannya menjawab pertanyaan *how* dan *why*, sementara aspek komparatif memperluas pemahaman tersebut dengan menempatkan dua atau lebih kasus dalam kerangka analisis yang sama. Dengan demikian, penelitian kualitatif komparatif relevan digunakan untuk mengkaji implementasi fungsi representasi DPRD di dua daerah berbeda, karena mampu menyingkap keterikatan faktor historis, sosial, dan budaya terhadap pola representasi, serta mengidentifikasi determinan yang menyebabkan kesamaan maupun perbedaan implementasi di masing-masing daerah.

Keunggulan penelitian komparatif antara lain:

- a. Memberikan informasi tentang sifat-sifat fenomena, hubungan antar kondisi, urutan, dan pola keterkaitan.
- b. Menjadi acuan untuk perbaikan teknik, metode statistik, dan desain penelitian dengan kontrol parsial (Arifin, 2011:47)

Berdasarkan karakteristik tersebut, penelitian ini memenuhi paradigma penelitian kualitatif karena dilakukan pada natural setting tanpa intervensi peneliti, menggunakan peneliti sebagai instrumen kunci, dan menganalisis data secara induktif. Secara khusus, penelitian ini bertujuan untuk melihat research gap (kesenjangan) yang ada secara purposive maka dipilih lah dua Lokasi penelitian dengan karakteristik yang berbeda tetapi pola pemerintahan sama yaitu desentralisasi dimana satu berupa kota besar dan satu berupa kabupaten, yang keduanya berada pada Provinsi yang sama yaitu Provinsi Lampung. Pendekatan ini diharapkan mampu menghasilkan analisis yang mendalam mengenai persamaan dan perbedaan implementasi representasi, dengan menggunakan dimensi analitis yang sama namun diterapkan pada konteks empiris dan locus penelitian yang berbeda.

3.2 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan di dua tempat yaitu Kota Bandar Lampung dan Kabupaten Lampung Utara. Alasan pemilihan di dua daerah ini adalah dua daerah yang berbeda karakter, daerah perkotaan dan pedesaan yang memiliki karakter dan kondisi yang berbeda namun dengan sistem pemerintahan yang sama. Hal ini untuk mengidentifikasi bagaimana pembentukan lembaga demokrasi perwakilan di tingkat lokal menjalankan fungsi representasi pada daerah yang berbeda karakter. Kedua daerah tersebut dipilih karena memiliki perbedaan diantaranya yaitu : (1) Masyarakat kota dan masyarakat desa, (2) kapasitas fiskal daerah yang tinggi dan rendah, (3). tingkat kemiskinan yang rendah dan tinggi, (4) Karakter kelembagaan DPRD, dimana komposisi keterwakilan politik, pemenang pemilu dan tingkat pendidikan yang berbeda.

Secara teoretis dan metodologis, pemilihan Kota Bandar Lampung dan Kabupaten Lampung Utara didasarkan pada asumsi bahwa praktik representasi politik tidak berdiri netral terhadap konteks sosial, ekonomi, dan kelembagaan, melainkan dibentuk oleh konfigurasi struktural yang melingkupinya. Perbedaan karakter masyarakat kota dan desa menentukan pola artikulasi kepentingan dan intensitas partisipasi warga dalam proses representasi; kapasitas fiskal daerah menentukan ruang gerak DPRD dalam merespons dan memperjuangkan aspirasi publik; tingkat kemiskinan berkorelasi dengan jenis tuntutan representatif serta relasi kekuasaan antara wakil dan yang diwakili; sementara karakter kelembagaan DPRD yang meliputi komposisi politik, pemenang pemilu, dan tingkat pendidikan anggota berimplikasi langsung pada gaya, kualitas, dan orientasi representasi yang dijalankan. Dengan membandingkan dua daerah yang memiliki sistem pemerintahan yang sama namun berbeda secara struktural, penelitian ini secara metodologis menggunakan logika komparatif untuk menguji bagaimana variasi konteks tersebut membentuk, membatasi, atau justru memperkuat praktik representasi dalam lembaga demokrasi perwakilan di tingkat lokal.

Tabel 6. Data Perbandingan Bandar Lampung dan Lampung Utara

Data Tahun 2023	Bandar Lampung	Lampung Utara
Angka Kemiskinan	87.080 (7 %)	107.2100 (16%)
Realisasi APBD	2,299 T	1,620 T
Realisasi PAD	528,37 M	155,19 M
Jumlah Penduduk	1.214.330	659.890
Jumlah Anggota DPRD	50	45
Pemenang Pemilu 2019	PDIP	Demokrat
IPM	79,86	70,78
Pertumbuhan PDRB	4,99 %	4,22 %
Luas Wilayah	197,2 km2	2725,63 km2

Sumber : BPS dan LRA Bandar Lampung dan Lampung Utara (2024)

Kota Bandar Lampung merupakan Ibu Kota Propinsi Lampung. Oleh karena itu, selain merupakan pusat kegiatan pemerintahan, sosial, politik, pendidikan dan kebudayaan, kota ini juga merupakan pusat kegiatan perekonomian daerah Lampung. Kota Bandar Lampung terletak di wilayah yang strategis karena merupakan daerah transit kegiatan perekonomian antar pulau Sumatera dan pulau Jawa, sehingga menguntungkan bagi pertumbuhan dan pengembangan Kota Bandar Lampung sebagai pusat perdagangan, industri dan pariwisata. Kota Bandar Lampung dengan kepadatan 5.332/km², merupakan salah satu kota terpadat di pulau sumatra, serta termasuk salah satu kota besar dan kota terpadat di indonesia, khususnya di luar pulau jawa. secara geografis, kota ini merupakan gerbang utama pulau sumatra, tepatnya kurang lebih 165 km sebelah barat laut Jakarta, memiliki andil penting dalam jalur transportasi darat dan aktivitas pendistribusian logistik dari jawa menuju sumatra maupun sebaliknya. Kota bandar lampung memiliki luas wilayah daratan 169,21 km² yang terbagi ke dalam 20 kecamatan dan 126 kelurahan dengan populasi penduduk 1.166.066 jiwa (berdasarkan hasil sensus penduduk 2020). Sedangkan menurut kemendagri, jumlah penduduk kota bandar lampung sebanyak 1.096.936 jiwa pada pertengahan tahun 2023. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Bandar Lampung hasil pemilu 2019 terdiri dari 50 yang diwakili oleh 10 partai politik.

Komposisi Anggota DPRD terdiri dari 5 orang anggota Fraksi Demokrat, 9 orang anggota Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, 6 orang anggota Fraksi Golongan Karya, 6 orang anggota Fraksi PKS, 6 orang anggota Fraksi Partai Amanat Nasional, 7 orang anggota Fraksi Gerindra, 5 orang anggota Fraksi Persatuan Bangsa, dan 6 orang anggota Fraksi Nasdem Pembangunan. Anggota DPRD Bandar Lampung Pemilu 2019 terpilih dari 6 daerah pemilihan, satu daerah pemilihan diwakili oleh 8 sampai 9 anggota DPRD.

Berbeda dengan Kabupaten Lampung Utara yang merupakan salah satu dari lima belas kabupaten kota yang ada di Provinsi Lampung. Ibukota Lampung Utara berada di Kotabumi, berjarak 100 km dari Kota Bandar Lampung (ibukota provinsi). Luas wilayah Kabupaten Lampung Utara sebesar 2.725,63 km² terdiri dari 23 kecamatan, 15 kelurahan, dan 232 desa dengan populasi penduduk 635.129 jiwa (berdasarkan data kependudukan Lampung Utara). Dilihat pada lini politik, berdasarkan peta perpolitikan, hasil pemilihan umum tahun 2019 Anggota DPRD Kabupaten Lampung Utara berjumlah 45 orang yang mewakili 12 partai politik. Partai Demokrat merupakan partai yang paling banyak menduduki kursi anggota DPRD Kabupaten Lampung Utara, yakni sebanyak 7 anggota. Sementara partai Nasdem dan Gerindra menduduki kursi sebanyak 6 kursi. Pada partai Gerindra, terdapat partisipasi dari kaum perempuan sebanyak 2 orang, yang merupakan jumlah partisipasi perempuan terbanyak dibandingkan dengan partai lainnya. Pada partai PDIP dan PKS, seluruhnya diisi dari kaum laki-laki sebanyak 5 orang. Sementara partai PAN, PKB, dan Golkar menduduki sebanyak 4 kursi anggota DPRD Kabupaten Lampung Utara. Dan untuk posisi kursi yang diduduki oleh partai lainnya masing-masing diduduki oleh 1 orang anggota. Anggota DPRD Lampung Utara Pemilu 2019 terpilih dari 4 daerah pemilihan, satu daerah pemilihan diwakili oleh 10 sampai 12 anggota DPRD.

Pemilihan dua lokus ini juga disebabkan secara pengamatan peneliti akan lebih dapat menggali lebih mendalam terhadap ketersediaan data yang valid, relevan dan dapat dipertanggungjawabkan. Selain itu kebutuhan akan konteks, akses data dan relevansi fenomena yang dikaji peneliti akan lebih dapat mengeksplorasi secara lebih mendalam. Oleh karena itu, studi ini bertujuan untuk berkontribusi pada perdebatan mengenai dampak sebenarnya dari implementasi

desentralisasi dalam sistem pemerintahan daerah terhadap konsolidasi fungsi representasi di daerah.

3.3 Fokus Penelitian

Fokus penelitian ini dimaksudkan untuk membatasi studi kualitatif sekaligus membatasi penelitian guna memilih mana data yang relevan dan mana yang tidak relevan (Moleong, 2010). Menurut Sarif Udin (2018), fokus penelitian dirumuskan sebagai pernyataan yang menegaskan ranah kajian dan faktor-faktor kunci yang menjadi perhatian utama dalam analisis. Rincian aspek yang diteliti tersebut berguna memberikan arah dan memperjelas jalinan fenomena yang akan diteliti. Penelitian ini berfokus pada pelaksanaan representasi DPRD didalam desentralisasi pemerintahan daerah di kota Bandar Lampung dan Kabupaten Lampung Utara.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif, dimana objek penelitian adalah DPRD yang melaksanakan representasi dalam sistem pemerintahan daerah. Dalam proses pengumpulan data peneliti melakukan wawancara atau observasi langsung kepada informan. Berdasarkan jenis-jenis penelitian kualitatif, penelitian ini menggunakan pendekatan komparatif dimana penelitian dilakukan guna mendapat gambaran yang jelas mengenai perbandingan pelaksanaan representasi DPRD didalam desentralisasi pemerintahan daerah di dua daerah yaitu kota Bandar Lampung dan Kabupaten Lampung Utara. Dengan adanya fokus penelitian, tidak akan menghadirkan pengumpulan data yang tidak relevan dengan topik penelitian. Oleh karena itu, penelitian ini difokuskan megakaji pelaksanaan representasi DPRD pada desentraslisasi sistem pemerintahan daerah.

A. Representasi DPRD dapat dianalisa dari beberapa dimensi , yaitu:

1. Partisipasi Masyarakat dalam menyalurkan Kepentingan di DPRD

Pada konsepsi demokrasi Urbinati, representasi adalah apa yang disebutnya sebagai kehendak dan pendapat (Urbinati, 2014). Kehendak diasumsikan prosedur formal yang melaluinya keputusan-keputusan yang mengikat secara

kolektif diambil dengan cara yang bebas dan adil yang didalamnya termasuk pemungutan suara dan suara mayoritas sebagai cara representasi politik. Di sisi lain, pendapat diasumsikan berhubungan dengan berbagai proses yang melaluinya warga negara menentukan keputusan kolektif secara informal dan tidak langsung seperti partisipasi di ruang publik, demonstrasi politik dan bentuk-bentuk aksi langsung lainnya.

Beberapa aspek yang dapat menjelaskan tentang bagaimana dimensi partisipasi masyarakat di DPRD :

- a. Jumlah forum dan pertemuan yang disediakan
- b. Frekuensi keterlibatan masyarakat
- c. Jumlah masukan dari masyarakat
- d. Representasi dari berbagai kelompok

Tabel 7. Aspek Partisipasi Masyarakat di DPRD

No.	Aspek	Ukuran
1.	Jumlah forum dan pertemuan	Semakin banyak dan efektif forum yang disediakan maka representasi semakin baik
2.	Persentase partisipasi dan keterlibatan masyarakat dalam forum	Semakin banyak persentase yang maka semakin baik
3.	Jumlah masukan dari masyarakat	Berapa banyak usulan dan yang diakomodir dalam kebijakan
4.	Representasi dari berbagai kelompok	Semakin banyak kelompok yang terlibat maka semakin banyak yang terwakili

Sumber : (Urbinati, 2006)

2. Keterbukaan Publik

Keberhasilan demokrasi perwakilan sangat ditentukan oleh adanya ruang-ruang demokratis yang terbuka dan inklusif, di mana warga dapat dengan leluasa menyampaikan opini, aspirasi, serta melakukan kontrol sosial terhadap wakilnya. Menurut Urbinati, forum diskusi yang terbuka dan dapat diakses oleh semua kalangan masyarakat merupakan fondasi utama dalam menjaga dinamika dan legitimasi demokrasi. Oleh karena itu, penting untuk mengukur tingkat keterbukaan forum ini melalui beberapa aspek kunci, antara lain ketersediaan

forum diskusi yang rutin dan mudah diakses, keberagaman peserta yang merepresentasikan berbagai lapisan masyarakat, serta kebebasan ekspresi tanpa adanya tekanan.

Tabel 8. Aspek Keterbukaan Publik di DPRD

No.	Aspek	Ukuran
1.	Ketersediaan Forum Diskusi	Frekuensi dan aksesibilitas forum diskusi publik yang rutin diadakan (baik offline maupun online) yang dapat diakses oleh masyarakat umum tanpa hambatan administrasi atau diskriminasi.
2.	Kebebasan Ekspresi dan Pendapat	Tingkat kebebasan yang dinikmati peserta untuk menyampaikan kritik, aspirasi, dan opini.
3.	Transparansi Proses Diskusi	Ketersediaan dokumentasi dan keterbukaan informasi dari proses diskusi dapat diakses, adanya dokumentasi, notulensi, atau siaran langsung.
4.	Inklusivitas Peserta Forum Persentase	Seberapa representatif peserta terhadap keseluruhan populasi.

Sumber : (Urbinati, 2006)

3. Akuntabilitas dan responsivitas dalam menjalankan Fungsi DPRD

Fungsi DPRD sebagai lembaga representasi dalam penerapan undang-undang pemerintahan daerah berjalan dalam posisi sebagai unsur pemerintahan daerah yaitu dengan menjalankan :

- a. Fungsi legislasi pemegang fungsi utama dalam penyusunan peraturan daerah.
- b. Fungsi anggaran dalam menyusun anggaran daerah (APBD),
- c. Pengawasan terhadap pemerintah daerah dalam menjalankan kebijakan daerah

Aspek akuntabilitas dan responsivitas dalam fungsi DPRD diatas akan di lihat dari beberapa hal :

- a. Frekuensi kinerja
- b. Tingkat transparansi dalam pengambilan keputusan
- c. Kesesuaian kebijakan dengan kebutuhan aspirasi konstituen

Tabel 9. Aspek Akuntabilitas dan Responsivitas di DPRD

No.	Aspek	Ukuran
1.	Frekuensi kinerja	Aktivitas legislatif, kehadiran dalam sidang, dan pencapaian legislatif.
2.	Tingkat transparansi dalam pengambilan keputusan	Keterbukaan informasi kepada publik terkait sidang dan hasilnya
3.	Kesesuaian kebijakan dengan kebutuhan aspirasi konstituen.	Apakah kebijakan membawa perbaikan bagi kesejahteraan lokal

Sumber : (Urbinati, 2006)

4. Kualitas Kebijakan dan Keputusan yang Dihasilkan DPRD

Pada dimensi ini berfokus pada bagaimana kualitas produk kebijakan dan keputusan-keputusan DPRD terhadap masyarakat. Beberapa aspek yang dapat menjelaskan tentang transparansi dan akses publik di DPRD :

- a. Jumlah peraturan atau kebijakan yang berdampak positif
- b. Evaluasi dampak kebijakan
- c. Keberlanjutan dan efektivitas kebijakan
- d. Kesesuaian kebijakan dengan prinsip keadilan dan kesejahteraan publik

Tabel 10. Aspek Kualitas Kebijakan di DPRD

No.	Aspek	Ukuran
1.	Jumlah perda atau kebijakan yang berdampak positif	Semakin besar dampak positif terhadap kesejahteraan masyarakat dan memenuhi kebutuhan publik maka semakin baik.
2.	Evaluasi dampak kebijakan	Dampak kebijakan terhadap masyarakat yang dihasilkan oleh lembaga legislatif
3.	Keberlanjutan dan efektivitas kebijakan	Apa saja yang dihasilkan dalam mencapai tujuan publik dan memperbaiki kualitas hidup masyarakat

Sumber : (Urbinati, 2006)

B. Desentralisasi Pemerintahan daerah pada lembaga DPRD difokuskan mengkaji bagaimana penerapan representasi pada pelaksanaan fungsi-fungsi DPRD. Fungsi DPRD yang terdiri dari 3 (tiga) hal, yaitu :

1. Fungsi Anggaran

2. Fungsi Legislasi dan
3. Fungsi Pengawasan

Ketiga fungsi diatas digunakan sebagai alat menganalisa dalam penelitian ini. Pelaksanaan kerja-kerja representasi akan diukur dalam kerja fungsi-fungsi tersebut.

3.4 Sumber data

Sumber data dalam penelitian merupakan subyek dari mana data dapat diperoleh (Arikunto, 2016 : 129). Dalam penelitian ini penulis menggunakan dua sumber data yaitu :

1. Data Primer, yaitu data yang didapatkan dari wawancara kepada narasumber yang terkait, *Key Person*.
2. Data sekunder, yaitu data yang langsung dikumpulkan oleh peneliti sebagai penunjang dari sumber pertama. Dapat juga dikatakan data yang tersusun dalam bentuk dokumen-dokumen. Dalam penelitian ini, yang menjadi sumber data sekunder adalah data Raperda APBD, data BPS, peraturan perundang-undangan terkait, artikel, jurnal dan dokumen yang terkait pada Sekretariat DPRD Bandar Lampung dan Lampung Utara.

3.5 Informan Penelitian

Dalam penelitian ini menggunakan informan kunci. Menurut Rusdi (2002:28), informan adalah orang yang mampu memberikan data/informasi yang sebenar-benarnya tentang diri orang lain atau lingkungannya. Informan penelitian penelitian ini adalah para wakil rakyat, pimpinan partai politik, pejabat pemerintah daerah terkait, dan informan ahli (akademisi, jurnalis, tokoh politik, dll) yang dibutuhkan.

Informan penelitian ini adalah para tokoh formal dan informal yang memahami dan terkait langsung pada objek penelitian. Diantaranya yaitu anggota DPRD periode 2009-2014, 2014-2019 dan 2019-2024 yang menjabat minimal 2

periode serta pimpinan DPRD. Anggota DPRD yang terpilih tidak berdasarkan komposisi kursi tetapi lebih kepada lama, pemahaman dan kontribusinya terhadap kerja-kerja di DPRD. Selain itu peneliti memilih informan yang berasal dari pemerintah daerah sebagai informan pembanding seperti Sekertaris daerah di antara tahun 2014-2024, Kepala Bapeda antara tahun 2014-2024, Ketua Partai Politik periode antara 2014-2024, dan informan ahli lainnya yang dibutuhkan.

Tabel 3.4 Key Person Penelitian

No	Nama	Alasan Memilih
1.	Wiyadi	– Ketua DPC PDIP Kota BL 2015-2025 – Anggota DPRD 4 Periode dari Tahun 2009 s/d 2029 – Ketua DPRD Kota BL 2 periode dari tahun 2014 s/d 2024
2.	Agusman Arief	– Anggota DPRD Provinsi Lampung 1999 s/d 2004 – Anggota DPRD Kota BL selama 4 Periode 2009 s/d 2024 – Juru Bicara Badan Anggaran DPRD Kota BL – Ketua Fraksi dan Ketua Bapil DPD Partai Demokrat
3.	Benny Halomoan	– Anggota DPRD Kota BL 3 Periode 2004 s/d 2014 dan 2019 s/d 2024 – Ketua Fraksi Partai Golkar DPRD Kota BL
4.	Hendra Mukri	– Anggota DPRD 4 Periode Tahun 2009 s/d 2029 – Sekertaris Partai Demokrat BL – Ketua Fraksi Demokrat – Anggota BP2D DPRD Kota BL
5.	Malik	– Anggota DPRD Kota BL 2 Periode 2014-2024 – Perwakilan masyarakat pesisir
6.	Ferizal	Kepala Bagian Persidangan DPRD Kota Bandar Lampung
7.	Badri Tamam	Sekertaris daerah Kota Bandar Lampung tahun 2010 s/d 2021
8.	Khaidarmasyah	– Kepala Badan Perencanaan Daerah Kota BL tahun 2018 s/d 2022 – Doktor
9.	Hermawan Mega	– Sekertaris Partai Demokrat Lampung Utara – Ketua Fraksi Demokrat – Pimpinan DPRD (WAKA) LU tahun 2014/2019 – Anggota DPRD 4 periode tahun 2004 s/d 2024
10.	Nuzul Setiawan	– Ketua PKS Lampung Utara – Anggota DPRD LU 2 Periode tahun 2019 s/d 2029
11.	Andi Wijaya	– Kepala Badan Perencanaan Daerah Lampung Utara – Doktor bidang pemerintahan
12.	Eka Darma	Sekertaris Dewan Kabupaten Lampung Utara
13.	Idris	Kepala Bagian Persidangan DPRD Lampung Utara

Sumber : Diolah dari berbagai sumber (2024)

3.6 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian kualitatif komparatif ini disesuaikan dengan tujuan untuk menggali secara mendalam persamaan dan perbedaan implementasi fungsi representasi DPRD di dua daerah berbeda, yaitu Kota Bandar Lampung dan Kabupaten Lampung Utara. Sesuai pendapat Sugiyono (2016), teknik pengumpulan data kualitatif berfokus pada penggalian informasi yang bersifat mendalam, kontekstual, dan kaya makna. Dalam penelitian ini digunakan tiga teknik utama:

1. Observasi

Observasi dilakukan dengan peneliti terjun langsung ke lapangan untuk mengamati perilaku, aktivitas, dan interaksi yang berlangsung di lokasi penelitian. Observasi mencakup pelaksanaan fungsi DPRD seperti rapat paripurna, reses, rapat dengar pendapat (RDP), maupun kegiatan konsultasi publik. Observasi ini bersifat partisipatif pasif, di mana peneliti hadir di lokasi kegiatan namun tidak terlibat langsung dalam proses pengambilan keputusan, sehingga data yang diperoleh tetap objektif dan mencerminkan situasi nyata di lapangan.

2. Wawancara Mendalam dan Bertahap

Wawancara dilakukan kepada informan kunci (key informants), antara lain anggota DPRD, pimpinan fraksi, staf sekretariat DPRD, perwakilan pemerintah daerah, serta perwakilan masyarakat atau organisasi sipil. Wawancara dilakukan secara bertahap untuk menyesuaikan dinamika temuan di lapangan, menggunakan pedoman wawancara semi-terstruktur agar peneliti tetap memiliki kerangka pertanyaan namun tetap memberi ruang bagi informan untuk mengemukakan pandangan secara bebas. Teknik ini memungkinkan peneliti menggali makna dan alasan di balik praktik representasi, sesuai karakteristik penelitian kualitatif yang menekankan pada *how* dan *why* (Maxwell, 2013).

3. Studi Dokumentasi

Studi dokumentasi dilakukan dengan mengumpulkan dan menelaah berbagai dokumen yang relevan, seperti peraturan daerah, notulen rapat, laporan reses, berita acara RDP, arsip kebijakan, publikasi resmi DPRD, hingga pemberitaan media massa. Dokumen ini berfungsi sebagai sumber data sekunder untuk memperkuat temuan lapangan dari observasi dan wawancara, serta membantu memverifikasi keakuratan informasi yang diperoleh.

Penggunaan ketiga teknik ini secara terpadu sejalan dengan prinsip triangulasi dalam penelitian kualitatif, yaitu memadukan berbagai sumber dan metode untuk meningkatkan validitas data (Denzin, 2012). Dalam konteks penelitian komparatif, ketiga teknik ini tidak hanya digunakan untuk menggali fenomena di masing-masing daerah, tetapi juga untuk membandingkan proses, kebijakan, dan konteks sosial politik yang memengaruhi fungsi representasi DPRD di kedua wilayah penelitian.

3.7 Instrumen Penelitian

Dalam penelitian kualitatif komparatif ini, peneliti menjadi instrumen utama (human instrument) yang secara langsung terlibat dalam seluruh tahapan pengumpulan data. Hal ini sejalan dengan pandangan Moleong (2017) bahwa peneliti sebagai instrumen memiliki keluwesan dalam menggunakan berbagai “senjata” atau alat bantu, seperti catatan lapangan, perekam suara (tape recorder), dan kamera (tustel), untuk mendukung ketepatan dan kelengkapan data. Sugiyono (2016) menegaskan bahwa instrumen penelitian adalah alat yang digunakan untuk mengukur fenomena alam maupun sosial, di mana dalam penelitian kualitatif, instrumen utamanya adalah peneliti itu sendiri.

Dalam konteks studi ini yang membandingkan implementasi fungsi representasi DPRD Kota Bandar Lampung dan Kabupaten Lampung Utara, peran peneliti sebagai instrumen kunci sangat penting untuk:

1. Menangkap nuansa kontekstual yang berbeda di masing-masing daerah, termasuk latar historis, sosial, dan budaya sebagaimana telah dijelaskan dalam desain penelitian.
2. Menggali makna mendalam di balik proses legislasi, penganggaran, dan pengawasan DPRD melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi, sebagaimana ciri penelitian kualitatif yang menekankan pada *how* dan *why* (Maxwell, 2013; Neuman, 2014).
3. Memastikan konsistensi dimensi penelitian pada dua lokasi berbeda, sesuai dengan prinsip komparatif yang membandingkan dengan menggunakan dimensi analitis yang sama namun diterapkan pada konteks empiris dan locus penelitian yang berbeda (Sugiyono, 2016; Arifin, 2011).

Peran peneliti dalam penelitian ini dilaksanakan melalui tiga tahapan utama:

1. Tahap Pra-Lapangan

- a. Menyusun rancangan penelitian komparatif
- b. Menentukan dua lokasi penelitian dengan karakteristik historis, sosial, dan budaya yang berbeda
- c. Menjajaki lapangan untuk menilai kondisi fisik dan dinamika sosial politik
- d. Menentukan informan kunci (key informants) di masing-masing DPRD
- e. Menyiapkan perlengkapan seperti catatan lapangan, perekam suara, dan kamera

2. Tahap Pengumpulan Data

- a. Melakukan wawancara mendalam dengan anggota DPRD, sekretariat, dan pihak terkait
- b. Melakukan observasi partisipatif terhadap rapat, reses, atau forum publik
- c. Mengumpulkan dokumen resmi (Perda, notulen rapat, berita acara)
- d. Mendokumentasikan kegiatan melalui foto dan rekaman audio

3. Tahap Pengolahan dan Analisis Data

- a. Melakukan editing, reduksi, dan klasifikasi data
- b. Menyusun kategori temuan yang memuat persamaan dan perbedaan antar daerah

- c. Melakukan interpretasi makna berdasarkan kerangka konseptual penelitian kualitatif komparatif
- d. Menyusun eksplanasi yang menjawab rumusan masalah penelitian

Dengan pendekatan ini, instrumen penelitian tidak hanya berfungsi mengumpulkan data, tetapi juga menghubungkan antara desain kualitatif yang menekankan makna dan konteks dengan desain komparatif yang fokus pada persamaan dan perbedaan antar kasus, sehingga analisis yang dihasilkan mampu merefleksikan kompleksitas fenomena representasi DPRD di dua daerah penelitian.

3.8 Prosedur Penelitian

Berdasarkan kajian kepustakaan, Moleong (2014:126) menjelaskan bahwa penelitian kualitatif terdiri dari beberapa tahap yang saling berkesinambungan, mulai dari persiapan hingga penarikan kesimpulan. Dalam konteks penelitian kualitatif komparatif mengenai fungsi representasi DPRD di Kota Bandar Lampung dan Kabupaten Lampung Utara, tahapan tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Tahap Pra-Lapangan

Tahap ini merupakan persiapan awal sebelum peneliti terjun ke lapangan, yang meliputi:

- a. Merumuskan masalah penelitian, dilakukan pada saat penyusunan proposal dan diperbarui kembali saat penulisan laporan penelitian. Rumusan masalah menjadi unsur penting yang mengarahkan fokus penelitian, khususnya dalam membandingkan implementasi representasi DPRD di dua daerah.
- b. Menentukan lokasi penelitian, yaitu Kota Bandar Lampung dan Kabupaten Lampung Utara, yang dipilih karena perbedaan latar historis, sosial, dan budaya yang signifikan.
- c. Menyusun proposal penelitian, sebagai syarat formal untuk memperoleh persetujuan dari pihak terkait.

- d. Mengurus surat izin penelitian, yang diperlukan untuk mengakses instansi terkait seperti Pemerintah Daerah dan DPRD di kedua lokasi, serta partai politik sebagai aktor pendukung fungsi representasi.

2. Tahap Pelaksanaan / Proses Lapangan

Pada tahap ini peneliti terjun langsung ke lapangan untuk melakukan pengumpulan data melalui wawancara mendalam, observasi, dan studi dokumentasi. Kegiatan ini dilakukan secara bertahap sesuai prinsip penelitian kualitatif, dengan peneliti sebagai instrumen utama yang berinteraksi langsung dengan informan kunci dan konteks sosial-politik yang sedang diteliti.

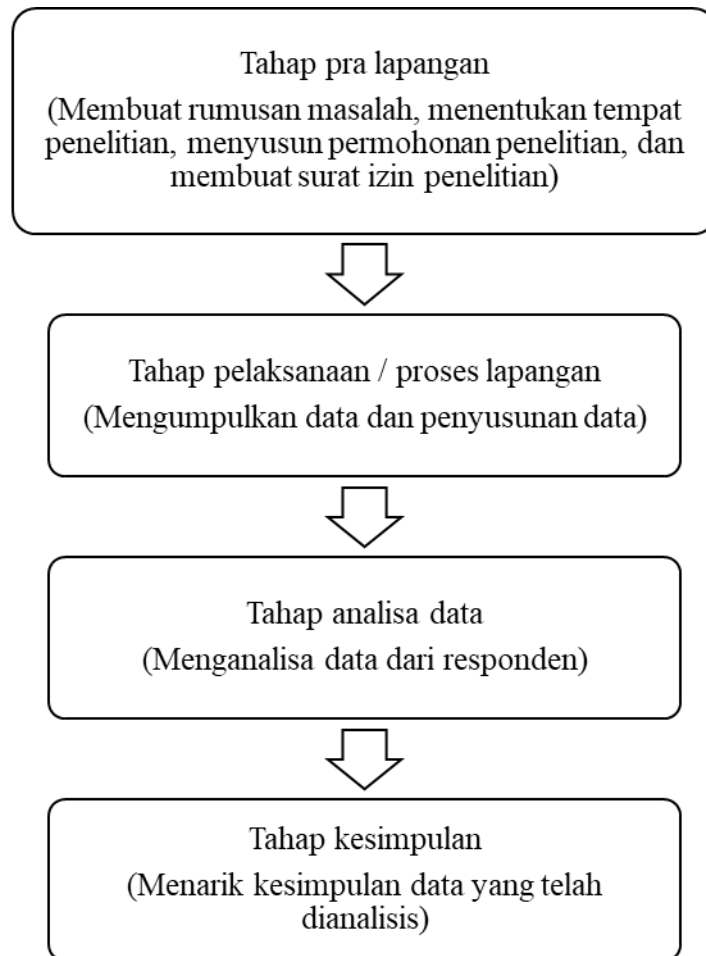
3. Tahap Analisis Data

Data yang diperoleh dari responden atau informan dianalisis secara induktif, disesuaikan dengan rumusan masalah dan fokus penelitian. Analisis dilakukan melalui proses reduksi data, klasifikasi, pemberian kategori, hingga penarikan makna berdasarkan perspektif kualitatif komparatif, sehingga dapat ditemukan pola persamaan dan perbedaan implementasi representasi di kedua daerah.

4. Tahap Penarikan Kesimpulan

Setelah analisis data selesai, peneliti menyusun kesimpulan yang merangkum temuan utama penelitian. Kesimpulan ini disusun berdasarkan data lapangan yang telah diverifikasi melalui triangulasi sumber dan metode, serta dihubungkan dengan kerangka teori yang digunakan. Pada tahap ini, peneliti juga merumuskan rekomendasi yang relevan untuk penguatan fungsi representasi DPRD di masing-masing daerah.

Dengan mengikuti tahapan ini secara sistematis, penelitian kualitatif komparatif dapat menghasilkan gambaran yang utuh mengenai fenomena yang dikaji, sekaligus memberikan pemahaman mendalam tentang faktor-faktor yang membedakan dan menyamakan praktik representasi legislatif di dua wilayah dengan latar belakang yang berbeda.



Gambar 5. Tahap Penelitian Kualitatif

3.9 Teknik Anallisis Data

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan model interaktif dari Miles, Huberman, dan Saldana (2014), yang terdiri dari tiga tahapan utama: kondensasi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan dan verifikasi. Model ini bersifat siklus dan interaktif, artinya ketiga tahap tersebut berlangsung secara berulang sepanjang proses penelitian, tidak hanya pada akhir pengumpulan data.

1. Kondensasi Data (*Data Condensation*)

Kondensasi data adalah proses menyeleksi, memfokuskan, menyederhanakan, mengabstraksi, dan mentransformasi data mentah yang diperoleh dari catatan lapangan, transkrip wawancara, serta dokumen penelitian. Miles, Huberman,

dan Saldaña (2014) menegaskan bahwa kondensasi data tidak hanya merupakan proses pengurangan data (data reduction), tetapi juga proses analitis yang berlangsung secara terus-menerus sepanjang penelitian, sejak pengumpulan data hingga penarikan kesimpulan.

Dalam konteks penelitian ini, proses kondensasi dilakukan untuk mengidentifikasi informasi yang relevan dengan fokus penelitian, yaitu implementasi fungsi representasi DPRD di Kota Bandar Lampung dan Kabupaten Lampung Utara. Data yang tidak relevan, berulang, atau tidak memiliki kontribusi analitis dieliminasi, sementara data penting dipadatkan ke dalam bentuk yang lebih terstruktur agar siap dianalisis secara komparatif.

Dengan demikian, kondensasi data dalam penelitian ini tidak hanya berfungsi merapikan data mentah, tetapi juga menjadi proses analitis yang sistematis untuk menghasilkan tema-tema penelitian yang kredibel dan bermakna. Proses ini memastikan bahwa hanya data yang relevan, valid, dan terkonfirmasi dalam tahap penyajian data dan penarikan kesimpulan penelitian.

2. Penyajian Data (*Data Display*)

Tahap penyajian data merupakan langkah lanjutan setelah proses kondensasi, di mana data yang telah dipadatkan disusun ke dalam bentuk yang terorganisasi sehingga memungkinkan analisis yang lebih mendalam. Miles, Huberman, dan Saldaña (2014) menjelaskan bahwa data display adalah proses menyajikan informasi secara sistematis dalam bentuk visual maupun naratif untuk membantu peneliti melihat “*what is happening*” dan menentukan langkah analitis berikutnya. Penyajian data bukan sekadar menampilkan kembali data mentah, tetapi merupakan proses penyusunan struktur informasi yang memungkinkan pemaknaan, penelusuran pola, serta pembentukan hubungan konseptual.

Dalam penelitian ini, penyajian data dilakukan melalui beberapa bentuk tampilan analitis, seperti matriks tematik, tabel komparatif antar wilayah, , serta narasi deskriptif yang terstruktur. Matriks digunakan untuk menampilkan hasil pengelompokan data berdasarkan tema utama penelitian, yaitu partisipasi masyarakat, keterbukaan publik, akuntabilitas dan responsivitas, serta kualitas kebijakan DPRD. Penyajian dalam bentuk tabel memungkinkan peneliti

membandingkan pernyataan antar-informan, mengidentifikasi konsistensi maupun perbedaan persepsi, serta menelusuri pola-pola temuan lintas lokasi penelitian (Bandar Lampung dan Lampung Utara).

Penyajian data dalam penelitian ini juga berfungsi sebagai dasar dalam proses *conclusion drawing and verification*, karena tampilan data yang sistematis memungkinkan peneliti menelusuri logika analisis secara transparan, menguji kembali temuan yang muncul, serta memastikan bahwa kesimpulan yang dihasilkan tidak bersifat spekulatif, tetapi didukung oleh bukti empiris yang jelas. Dengan demikian, tahap penyajian data bukan hanya media visualisasi, melainkan bagian integral dari proses analisis kualitatif yang memastikan keterbacaan, ketertelusuran, dan kredibilitas temuan penelitian.

3. Penarikan Kesimpulan dan Verifikasi (*Conclusion Drawing and Verification*)

Tahap terakhir dalam analisis data kualitatif adalah proses penarikan kesimpulan dan verifikasi, yang dilakukan secara berkesinambungan sejak data mulai dikumpulkan hingga penelitian dinyatakan selesai. Miles, Huberman, dan Saldaña (2014) menegaskan bahwa kesimpulan dalam penelitian kualitatif tidak muncul secara tiba-tiba pada akhir proses analisis, tetapi berkembang secara bertahap melalui interpretasi awal terhadap data yang kemudian diperkuat, dimodifikasi, atau bahkan direvisi berdasarkan temuan lanjutan. Oleh karena itu, kesimpulan awal bersifat tentatif (*provisional conclusions*) dan baru dianggap final apabila telah melalui proses verifikasi yang memadai.

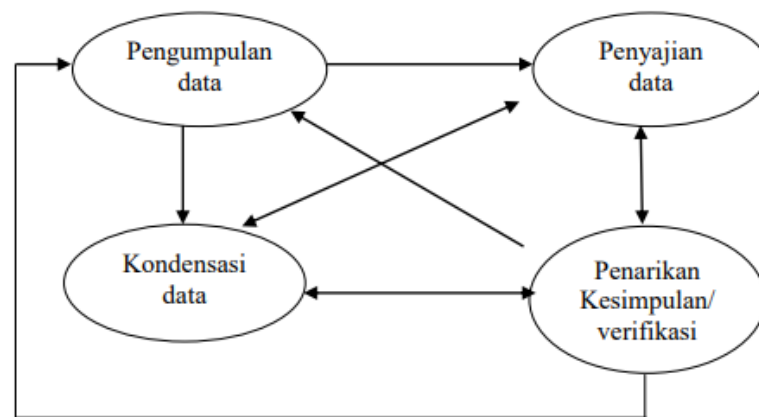
Kesimpulan disusun dengan mengidentifikasi persamaan, perbedaan, serta kecenderungan yang muncul dalam implementasi fungsi representasi DPRD di Kota Bandar Lampung dan Kabupaten Lampung Utara. Proses ini melibatkan integrasi antara data empiris dan kerangka teori representasi politik yang digunakan dalam penelitian, sehingga kesimpulan tidak hanya bersifat deskriptif, tetapi juga memiliki landasan konseptual yang jelas.

Tahap verifikasi dilakukan melalui beberapa strategi, seperti pengecekan ulang data pada sumber yang sama, pengumpulan data tambahan ketika diperlukan, serta penerapan triangulasi sumber, teknik, dan waktu untuk memastikan konsistensi dan keabsahan temuan. Verifikasi juga dilakukan dengan membandingkan kesimpulan dengan dokumentasi resmi, alur prosedur yang

berlaku, serta catatan lapangan untuk memastikan bahwa interpretasi peneliti tidak terdistorsi oleh bias atau asumsi subjektif. Kesimpulan akhir dinyatakan kredibel apabila memenuhi tiga kriteria utama yaitu : pertama, didukung oleh bukti empiris yang konsisten. Kedua, terkonfirmasi dari berbagai sumber data. Ketiga, tetap stabil meskipun diuji melalui proses verifikasi berulang.

Dengan demikian, tahap penarikan kesimpulan dan verifikasi dalam penelitian ini tidak hanya menghasilkan jawaban atas pertanyaan penelitian, tetapi juga memastikan bahwa temuan yang diperoleh memiliki kekuatan analitis, relevansi teoritis, serta validitas metodologis yang memadai..

Dengan mengikuti kerangka analisis Miles, Huberman, dan Saldana, penelitian ini mampu menjaga keterpaduan antara pengumpulan data, analisis, dan penarikan kesimpulan, sekaligus memastikan validitas hasil dalam membandingkan fenomena representasi legislatif di dua konteks sosial-politik yang berbeda



Gambar 6. Analisis data Model Miles, Huberman, dan Saldana

3.10 Uji Keabsahan Data

Uji keabsahan data merupakan komponen fundamental yang tidak dapat dipisahkan dari tubuh penelitian kualitatif. Dalam paradigma kualitatif, kebenaran data tidak diukur melalui validitas statistik sebagaimana dalam penelitian kuantitatif, melainkan melalui trustworthiness atau keterpercayaan data yang

mencakup kredibilitas, transferabilitas, dependabilitas, dan konfirmabilitas (Lincoln dan Guba, 1985). Dengan demikian, keabsahan data dimaksudkan untuk memastikan bahwa proses penelitian berlangsung secara sistematis, transparan, dan merepresentasikan realitas sosial secara akurat.

Sebagaimana ditegaskan oleh Moleong (2007), uji keabsahan data diperlukan untuk mempertegas bahwa penelitian yang dilakukan benar-benar memiliki landasan ilmiah yang kuat. Prosedur validasi tidak hanya berfungsi untuk memverifikasi kebenaran temuan, tetapi juga menjadi mekanisme untuk menilai konsistensi logika analisis, transparansi proses penarikan kesimpulan, dan kesesuaian antara data empiris dengan interpretasi peneliti. Hal ini sejalan dengan pandangan Sugiyono (2016) bahwa keabsahan data kualitatif lebih ditekankan pada proses pemeriksaan yang terus-menerus terhadap data yang diperoleh, baik melalui pengecekan silang, triangulasi, maupun konfirmasi langsung kepada informan.

Oleh karena itu, dalam penelitian ini uji keabsahan data dilakukan tidak hanya untuk menjamin kualitas temuan, tetapi juga untuk memastikan bahwa seluruh proses pengumpulan, pengolahan, dan analisis data benar-benar mencerminkan kondisi objektif di lapangan. Validitas temuan dibangun melalui triangulasi sumber, triangulasi teknik, dan triangulasi waktu, serta diperkuat melalui member checking, peer debriefing, audit trail, dan analisis yang mengikuti kerangka Miles, Huberman, & Saldaña (2014). Dengan pendekatan tersebut, penelitian ini memiliki dasar ilmiah yang kuat dan mampu mempertanggungjawabkan temuan secara metodologis maupun empiris.

Dengan demikian, penggunaan triangulasi dalam penelitian ini tidak hanya memastikan bahwa data yang dihasilkan bebas dari bias informan dan bias peneliti, tetapi juga memperkuat konsistensi, kedalaman makna, dan ketepatan interpretasi dalam proses analisis. Dalam penelitian ini, triangulasi dilakukan melalui tiga pole triangulasi, yaitu:

1. Triangulasi Sumber

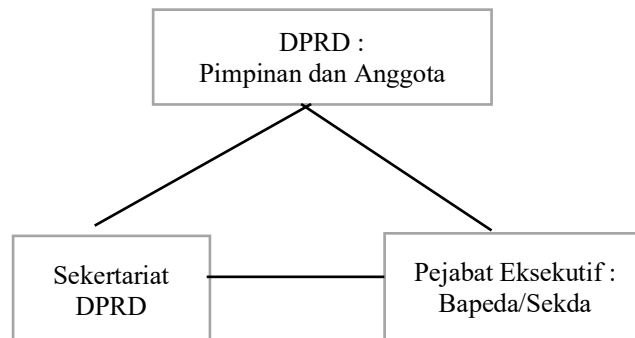
Data diuji dengan membandingkan informasi dari berbagai informan, seperti pejabat pemerintah, tokoh masyarakat, dan dokumen resmi. Tujuannya

memastikan konsistensi informasi antar sumber sehingga memperoleh gambaran yang utuh dan tidak parsial (Patton, 1999). Triangulasi sumber dilakukan dengan membandingkan data yang diperoleh dari berbagai informan yang memiliki posisi, pengalaman, dan perspektif berbeda. Tujuannya adalah memastikan bahwa temuan tidak hanya bergantung pada satu narasumber.

Triangulasi sumber dalam penelitian ini yaitu dengan melakukan pengecekan data yang telah diperoleh sebelumnya dari berbagai pihak yang memiliki posisi, pengalaman, dan perspektif berbeda terhadap fenomena yang diteliti. Data yang berasal dari satu informan tidak langsung diterima sebagai kebenaran tunggal, tetapi dibandingkan dan dikonfirmasi dengan informasi dari sumber lainnya. Dalam konteks penelitian ini, triangulasi sumber dilakukan melalui:

1. Anggota DPRD aktif di beberapa periode, memberikan data mengenai pelaksanaan fungsi representasi, reses, pokok pikiran, responsivitas, dan dinamika internal kelembagaan.
2. Pimpinan alat kelengkapan pada periode yang berbeda, digunakan untuk melihat kontinuitas atau perubahan kondisi institusi dari waktu ke waktu serta menguji konsistensi temuan lintas periode.
3. Birokrasi eksekutif (Bappeda/Sekda), memberikan sudut pandang struktural terkait proses perencanaan, penganggaran, prioritas kebijakan, serta posisi DPRD dalam siklus kebijakan daerah.
4. Sekretariat DPRD, berfungsi sebagai sumber administratif untuk mengonfirmasi prosedur formal seperti pelaksanaan reses, input pikir, jadwal pembahasan, mekanisme RDP, dan keterbukaan informasi.

Melalui perbandingan antar-sumber tersebut, peneliti dapat mengidentifikasi konsistensi data (*convergence*), menemukan perbedaan makna yang bersifat pelengkap (*complementary divergence*), serta memisahkan informasi faktual dari opini individual. Dengan demikian, triangulasi sumber memastikan bahwa data yang dianalisis tidak bergantung pada satu narasumber, melainkan merupakan hasil konfirmasi lintas informan sehingga meningkatkan kredibilitas dan keabsahan temuan penelitian.



Gambar 7. Triangulasi Sumber

2. Triangulasi Metode

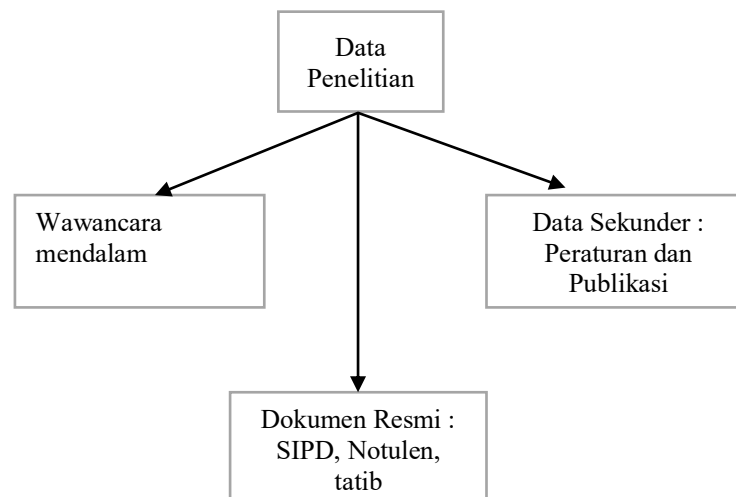
Triangulasi teknik dalam penelitian ini dilakukan dengan cara mengecek kebenaran informasi melalui penggunaan beragam teknik pengumpulan data untuk isu yang sama. Pendekatan ini digunakan karena setiap metode memiliki potensi bias yang berbeda, sehingga pemeriksaan silang antar-metode memungkinkan data yang diperoleh menjadi lebih objektif dan valid. Sejalan dengan Sugiyono (2017), triangulasi teknik tidak dimaksudkan untuk mencari konsistensi yang bersifat matematis, tetapi untuk memastikan bahwa data yang dikumpulkan melalui wawancara dapat dikuatkan oleh bukti empirik lainnya.

Dalam penerapannya, peneliti membandingkan hasil wawancara mendalam dengan berbagai dokumen resmi, seperti Sistem Informasi Pemerintahan Daerah (SIPD), notulen rapat, jadwal pelaksanaan reses, tata tertib DPRD, serta laporan keuangan dan evaluasi anggaran. Selain itu, peneliti juga memanfaatkan data sekunder berupa peraturan perundang-undangan, laporan pemerintah daerah, publikasi resmi, dan sumber administratif lain yang relevan. Pemeriksaan ini dilakukan untuk memastikan apakah pernyataan informan sesuai dengan prosedur yang berlaku secara formal.

Sebagai contoh, ketika seorang informan menyatakan bahwa pokok pikiran DPRD tidak terealisasi, peneliti tidak hanya menerima informasi tersebut sebagai kebenaran, tetapi melakukan verifikasi melalui beberapa langkah, antara lain :

menelusuri alur input pokok pikiran dalam SIPD, mencocokkan pagu anggaran pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) terkait, serta memeriksa berita acara pembahasan KUA-PPAS untuk mengetahui apakah usulan tersebut benar-benar diakomodasi atau tidak pada tahap penganggaran. Jika seluruh sumber menunjukkan konsistensi, maka data dianggap kredibel; sebaliknya, apabila terdapat perbedaan, peneliti menelusuri penyebabnya sebagai bagian dari analisis.

Melalui proses ini, triangulasi teknik berfungsi untuk mengurangi risiko bias subjektif, meningkatkan akurasi fakta, serta memastikan bahwa temuan penelitian tidak hanya bergantung pada persepsi informan, tetapi juga memiliki dukungan bukti administratif yang dapat diverifikasi. Dengan demikian, penggunaan triangulasi teknik memperkuat kredibilitas dan keabsahan data dalam keseluruhan proses penelitian kualitatif.



Gambar 8. Triangulasi Metode

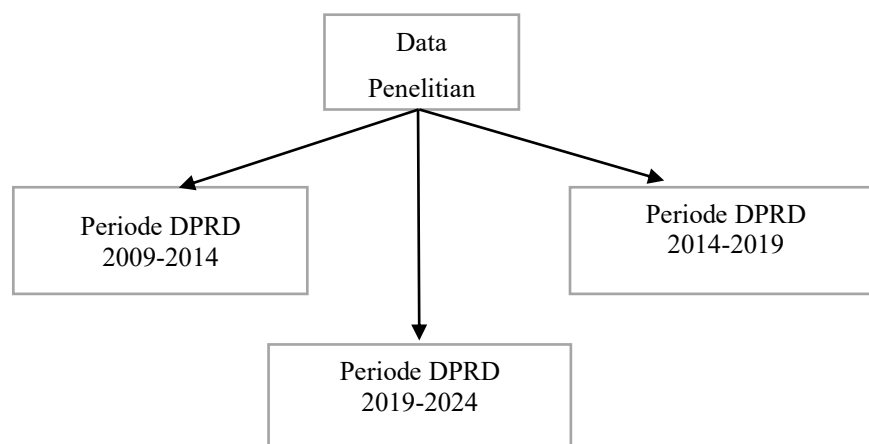
3. Triangulasi Waktu

Triangulasi waktu dalam penelitian ini dilakukan dengan cara memeriksa data pada periode atau situasi yang berbeda untuk menilai kestabilan dan konsistensi temuan. Teknik ini digunakan karena realitas sosial bersifat dinamis dan dapat berubah akibat faktor konteks, sehingga validitas data tidak cukup diuji hanya

melalui satu waktu pengumpulan. Dengan melakukan pengecekan lintas waktu, peneliti dapat memastikan bahwa informasi yang diperoleh bukan merupakan fenomena sesaat, tetapi mencerminkan pola yang benar-benar terjadi dalam jangka panjang.

Penerapan triangulasi waktu dalam penelitian ini dilakukan melalui konfirmasi data melalui narasumber lintas periode DPRD, yaitu periode 2009–2014, 2014–2019, dan 2019–2024. Perbandingan lintas periode ini digunakan untuk menilai apakah fenomena seperti melemahnya fungsi representasi, menurunnya kualitas legislasi, dan pergeseran pola komunikasi politik merupakan gejala temporer atau struktural.

Melalui pendekatan tersebut, triangulasi waktu memungkinkan peneliti mengidentifikasi perubahan dinamika politik, kebijakan, dan praktik representasi di tingkat daerah. Hasil pengecekan waktu juga memperkuat kredibilitas temuan, karena pola yang muncul secara konsisten pada berbagai periode menunjukkan bahwa fenomena yang diamati bukan sekadar akibat momentum tertentu, tetapi merupakan bagian dari kondisi kelembagaan yang lebih mendalam. Dengan demikian, triangulasi waktu berkontribusi langsung pada peningkatan *credibility* dan *dependability* dalam keseluruhan proses penelitian kualitatif.



Gambar 9. Triangulasi Waktu

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

4.1 Kesimpulan

Penelitian ini menyimpulkan bahwa kualitas pembangunan politik lokal pasca desentralisasi sangat ditentukan oleh kemampuan DPRD menjalankan fungsi representasi secara substantif, bukan semata-mata oleh keberadaan institusi demokrasi formal. Temuan disertasi menunjukkan bahwa DPRD berperan sebagai simpul strategis pembangunan politik lokal, karena di lembaga inilah aspirasi masyarakat seharusnya dikonversi menjadi kebijakan publik yang responsif, akuntabel, dan berkeadilan. Namun, ketika praktik representasi tereduksi menjadi prosedural, elitis, dan pragmatis, DPRD justru menjadi bagian dari masalah demokrasi lokal, ditandai oleh melemahnya partisipasi publik, rendahnya kepercayaan masyarakat, serta terhambatnya proses pendalaman demokrasi di tingkat daerah.

Lebih jauh, penelitian ini menegaskan bahwa pembangunan politik tidak dapat dipahami semata sebagai proses institusional, melainkan sebagai proses relasional yang dibentuk oleh budaya politik lokal dan pola relasi elite. Kesenjangan antara desain kelembagaan representatif dan praktik representasi di lapangan menunjukkan bahwa keberhasilan demokrasi lokal tidak otomatis mengikuti perubahan desain sistem politik, baik melalui pemilu maupun mekanisme elektoral lainnya. Dengan demikian, kontribusi utama disertasi ini terletak pada penegasan bahwa kualitas representasi politik merupakan variabel kunci pembangunan politik lokal, dan bahwa penguatan demokrasi pasca-desentralisasi mensyaratkan reformasi menyeluruh atas praktik representasi, relasi elite, serta mekanisme akuntabilitas publik agar hubungan antara wakil dan rakyat kembali bermakna dan legitimasi demokrasi lokal dapat dipulihkan.

Berdasarkan uraian hasil penelitian dan pembahasan sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, dapat peneliti simpulkan sebagai berikut :

4.1.1 Implementasi Representasi

Penelitian ini menunjukkan bahwa fungsi representasi DPRD di Kota Bandar Lampung dan Kabupaten Lampung Utara masih berjalan secara prosedural, tetapi minim substansi. Mekanisme reses, rapat dengar pendapat (RDP), konsultasi publik dan penyusunan pokok pikiran DPRD (Pokir) memang dilaksanakan, namun lebih sering bersifat formalitas administratif. Akibatnya, aspirasi masyarakat tidak sepenuhnya terakomodasi dalam kebijakan publik. Fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan yang seharusnya menjadi jembatan efektif antara masyarakat dan pemerintah daerah belum dijalankan secara optimal.

Dalam praktik representasi dikedua daerah, rakyat lebih sering diposisikan sebagai pendulang suara dalam pemilu ketimbang sebagai subjek kebijakan. Responsivitas wakil rakyat yang seharusnya berbicara dan bertindak atas nama masyarakat cenderung bersifat semu, karena lebih diarahkan untuk kepentingan politik anggota DPRD maupun kepala daerah. Kondisi pemilu memperkuat kecenderungan ini, sebab anggota DPRD lebih fokus pada kepentingan personal dan elektoral dibanding memperjuangkan kehendak serta opini masyarakat. Aspirasi publik jarang dijadikan dasar substantif dalam proses pengambilan keputusan.

Di sisi lain, banyak agenda politik, baik formal maupun informal, justru melanggengkan dominasi DPRD sebagai elite lokal. Dalam dinamika seperti ini, masyarakat hanya diperlakukan sebagai *empty signifier* atau penanda kosong, yang fungsinya sekadar memberikan legitimasi prosedural tanpa benar-benar dilibatkan dalam substansi kebijakan. Dengan demikian, implementasi representasi DPRD di dua daerah penelitian memperlihatkan tarik-menarik antara kepentingan rakyat dan kepentingan elite politik. Namun, dalam realitasnya, ruang demokrasi lebih banyak dimenangkan oleh elite baik anggota DPRD maupun kepala daerah sehingga fungsi representasi substantif masih jauh dari ideal demokrasi.

Implementasi fungsi representasi DPRD di Kota Bandar Lampung dan Kabupaten Lampung Utara memperlihatkan pola yang serupa pada empat dimensi utama representasi. Pertama, pada aspek partisipasi masyarakat, kedua daerah menjalankan mekanisme formal, namun tidak berfungsi sebagai instrumen substantif. Kedua, dalam dimensi keterbukaan publik, kedua DPRD menunjukkan rendahnya transparansi proses legislasi dan pengawasan. Ketiga, pada aspek akuntabilitas dan responsivitas, temuan triangulasi di kedua daerah menunjukkan konsistensi: usulan masyarakat melalui reses maupun pokok pikiran DPRD tidak memperoleh tindak lanjut yang memadai. Keempat, dalam dimensi kualitas kebijakan, kedua DPRD belum menunjukkan proses legislasi yang berbasis kebutuhan masyarakat.

Temuan komparatif memperlihatkan adanya variasi tingkat kelemahan di antara kedua daerah. Persoalan mendasar keduanya tetap serupa, yakni lemahnya konsolidasi internal DPRD serta tingginya ketergantungan pada eksekutif. Kondisi ini membuat fungsi representasi DPRD terjebak pada orientasi elektoral semata. Perbandingan kedua daerah menunjukkan pola kelembagaan, orientasi politik elektoral, serta minimnya mekanisme menyebabkan keempat dimensi representasi belum berjalan optimal pada keduanya. Hal ini menegaskan bahwa persoalan representasi ditentukan terutama oleh desain kelembagaan, relasi kekuasaan, dan budaya politik yang belum mendukung praktik demokrasi yang substantif.

Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini menunjukkan bahwa lemahnya fungsi representasi DPRD berimplikasi langsung pada pembangunan daerah. Representasi yang masih bersifat prosedural membuat arah pembangunan lebih banyak dikendalikan oleh kepentingan elite politik dan eksekutif, sementara kebutuhan riil masyarakat kurang terakomodasi. Perbedaan kapasitas fiskal antar daerah memang membentuk ruang partisipasi, tetapi tidak otomatis menghasilkan representasi substantif. Dengan demikian, penelitian ini menegaskan bahwa kualitas pembangunan politik di daerah sangat ditentukan oleh sejauh mana DPRD mampu menjalankan fungsi representasi secara substantif, sehingga aspirasi publik benar-benar menjadi dasar perumusan kebijakan dan tidak hanya sekadar legitimasi prosedural.

4.1.2 Opini dan Kehendak Masyarakat

Penelitian ini menemukan bahwa DPRD di Kota Bandar Lampung dan Kabupaten Lampung Utara belum menunjukkan kapasitas yang memadai untuk berfungsi sebagai arena pemerintahan daerah yang deliberatif. Keterbatasan tersebut tercermin dari absennya upaya sistematis dalam memperkuat aspek regulatif, kelembagaan, maupun politik yang diperlukan agar proses representasi deliberatif dapat berjalan secara substantif. Dalam praktiknya, DPRD di kedua daerah belum mampu menjadikan opini dan kehendak masyarakat sebagai dasar utama pengambilan keputusan, sebagaimana dikonsepsikan dalam model representasi deliberatif Urbinati. Pola representasi yang berkembang justru lebih mendekati model korporatif, di mana anggota DPRD bertindak layaknya pengelola kepentingan publik yang mengambil keputusan atas nama masyarakat tanpa keterikatan yang kuat pada aspirasi warga. Dalam konteks ini, masyarakat lebih diposisikan sebagai basis elektoral ketimbang sebagai subjek kebijakan.

Kesenjangan antara desain regulasi yang secara normatif menjanjikan partisipasi dengan implementasi di lapangan semakin menegaskan lemahnya praktik demokrasi perwakilan deliberatif di tingkat lokal. Meskipun aspirasi masyarakat disalurkan melalui mekanisme formal seperti reses, rapat dengar pendapat dan forum konsultasi publik, proses tersebut cenderung bersifat prosedural dan seremonial, serta jarang berkembang menjadi ruang deliberasi substantif yang benar-benar memengaruhi arah kebijakan daerah. Akibatnya, opini publik tidak terkonversi secara efektif menjadi preferensi kebijakan yang dipertimbangkan secara rasional dan terbuka dalam proses pengambilan keputusan DPRD.

Dengan demikian, penelitian ini menegaskan bahwa tanpa penguatan prasyarat kelembagaan, kapasitas politik anggota DPRD, serta relasi kekuasaan yang lebih seimbang dengan eksekutif, mekanisme representasi deliberatif sulit terwujud. DPRD di kedua daerah belum berfungsi secara optimal sebagai penghubung aktif antara kehendak dan opini masyarakat dengan kebijakan daerah. Kondisi ini menyebabkan praktik demokrasi deliberatif tereduksi menjadi formalitas prosedural, dengan tingkat hambatan yang lebih serius di Kabupaten Lampung

Utara dibandingkan Kota Bandar Lampung, terutama akibat keterbatasan kapasitas kelembagaan dan dominasi relasi kekuasaan lokal.

4.1.3 Faktor-Faktor yang Menentukan Fungsi Representasi DPRD

Faktor-faktor yang menentukan berjalannya fungsi representasi, yaitu :

a. Keterbatasan Lembaga DPRD

Lemahnya daya tawar DPRD terhadap eksekutif membatasi fungsi pengawasan dan legislasi. DPRD seringkali lebih berperan sebagai stempel kebijakan kepala daerah, bukan sebagai pengimbang (*check and balance*).

b. Kualitas Sumber Daya Manusia anggota DPRD

Kualitas individu anggota DPRD terutama dalam hal kemampuan komunikasi, keterampilan legislasi, serta kapasitas melakukan lobi politik sangat menentukan efektivitas representasi. Ketika dukungan kelembagaan lemah, kapasitas personal anggota DPRD menjadi faktor krusial dalam menjembatani kepentingan masyarakat.

c. Pemilihan Umum

Sistem pemilu proporsional terbuka yang berkonsekuensi pada tingginya praktik politik uang telah mendorong orientasi kerja anggota DPRD lebih mengarah pada kepentingan elektoral personal dibandingkan dengan perjuangan aspirasi masyarakat secara kolektif. Konsekuensinya, insentif untuk memperkuat kerja representasi substantif menjadi lemah, karena akuntabilitas politik anggota DPRD lebih terikat pada basis pemilih individu daripada kepentingan publik luas.

d. Kemampuan Keuangan Daerah

Tingkat kemandirian fiskal menentukan keluasan ruang DPRD dalam mengintegrasikan aspirasi publik ke dalam program pembangunan. Kota Bandar Lampung, dengan kapasitas fiskal lebih tinggi, memiliki ruang representasi yang relatif lebih besar dibandingkan Kabupaten Lampung Utara, yang memiliki keterbatasan fiskal dan angka kemiskinan tinggi.

e. Konsolidasi Kelembagaan

Konsolidasi internal DPRD di tingkat fraksi maupun alat kelengkapan dewan berperan penting dalam memperkuat fungsi representasi. Konsolidasi yang kuat dapat mendorong DPRD bekerja secara kolektif dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat. Sebaliknya, lemahnya konsolidasi membuat kerja DPRD lebih berorientasi personal, fragmentaris, dan rentan terhadap dominasi eksekutif.

4.2 Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan, yaitu :

1. Penelitian menggunakan desain komparatif dua kasus (*two case comparative study*), sehingga temuan tidak dimaksudkan untuk generalisasi statistik, melainkan bersifat analitis perbandingan. Variasi konteks pada daerah lain sangat mungkin menghasilkan pola representasi yang berbeda.
2. Penelitian bergantung pada data kualitatif berbasis wawancara dan dokumen, yang dikumpulkan dalam periode waktu tertentu. Perubahan dinamika politik lokal misalnya pergantian kepala daerah, komposisi DPRD hasil pemilu berikutnya, atau revisi regulasi berpotensi mengubah praktik representasi setelah penelitian dilakukan. Oleh karena itu, hasil penelitian mencerminkan kondisi empiris pada saat pengumpulan data, bukan kondisi yang bersifat longitudinal.
3. Meskipun telah dilakukan triangulasi sumber, teknik, dan waktu, penelitian ini tidak melibatkan observasi partisipatif jangka panjang dalam seluruh proses legislasi dan penganggaran. Dengan demikian, beberapa temuan bertumpu pada perspektif informan dan dokumen resmi, yang tetap membuka kemungkinan adanya bias persepsi maupun bias posisi politik.
4. Penelitian ini tidak memasukkan analisis kuantitatif kinerja legislasi atau data pemilu yang dapat memperkuat temuan melalui pendekatan *mixed methods*. Keterbatasan ini membuat penelitian belum mampu mengukur hubungan

kausal antara dimensi seperti biaya politik, fragmentasi fraksi, dan tingkat responsivitas representasi secara lebih komprehensif.

5. Keterbatasan geografis penelitian ini terletak pada pemilihan studi kasus yang hanya mencakup dua daerah, yaitu Kota Bandar Lampung dan Kabupaten Lampung Utara. Oleh karena itu, temuan penelitian ini tidak dapat secara langsung merepresentasikan praktik representasi di daerah lain yang memiliki karakteristik berbeda, seperti daerah dengan tingkat otonomi fiskal yang lebih tinggi, wilayah kepulauan, daerah pemekaran baru, atau provinsi dengan dinamika politik etnis dan sumber daya alam yang lebih kompleks. Keterbatasan ini sekaligus membuka ruang bagi penelitian lanjutan dengan cakupan geografis yang lebih luas untuk menguji relevansi dan variasi pola representasi dalam konteks pemerintahan daerah di Indonesia.

Keterbatasan studi ini sekaligus membuka peluang bagi penelitian lanjutan untuk memperluas cakupan kasus, menggunakan pendekatan longitudinal, atau mengintegrasikan metode kuantitatif dan kualitatif untuk memperkuat validitas eksternal model representasi yang dihasilkan.

4.3 Saran

4.3.1 Saran Praktis

Berdasarkan hasil penelitian dan simpulan yang diperoleh, peneliti merumuskan sejumlah saran praktis bagi DPRD dan Pemerintah Daerah, khususnya DPRD Kota Bandar Lampung dan DPRD Kabupaten Lampung Utara, untuk memperkuat pelaksanaan fungsi representasi secara substantif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai berikut:

1. Penguatan Substansi Mekanisme Representasi

Mekanisme representasi formal perlu ditransformasikan dari aktivitas administratif menjadi ruang deliberatif yang memungkinkan pertukaran gagasan substantif antara masyarakat, DPRD, dan OPD. Perlu disusun standar

operasional prosedur fungsi representasi yang berorientasi pada hasil, mencakup tolok capaian reses, keterlacakan realisasi pokok-pokok pikiran DPRD, serta evaluasi berkala atas tindak lanjut Rapat Dengar Pendapat (RDP). Penguatan Konsolidasi Internal dan Profesionalisme DPRD

DPRD perlu membangun tata kelola internal yang solid melalui penguatan peran fraksi, koordinasi lintas komisi, dan pembentukan forum deliberatif lintas dapil agar representasi tidak bersifat individualistik. Selain itu, peningkatan profesionalisme anggota DPRD melalui pelatihan legislasi, perencanaan anggaran, komunikasi politik, dan advokasi publik sangat diperlukan mengingat rendahnya kapasitas SDM terbukti menjadi faktor penghambat dalam menjalankan fungsi representasi secara substantif.

2. Digitalisasi dan Transparansi Representasi Publik

DPRD dan Pemerintah Daerah perlu mengembangkan sistem informasi representasi berbasis digital untuk memastikan transparansi penyampaian dan tindak lanjut aspirasi publik, termasuk portal pelacakan pikir (*tracking system*), publikasi terbuka proses legislasi, dan live streaming rapat pembahasan kebijakan strategis. Langkah ini penting mengingat rendahnya keterbukaan publik dalam proses legislasi di dua lokasi penelitian dan semakin tingginya tuntutan partisipasi digital masyarakat.

3. Penguatan Kemandirian Fiskal dan Desain Prioritas Anggaran

DPRD bersama Pemerintah Daerah perlu memperkuat kapasitas fiskal daerah melalui optimalisasi PAD yang berdampak langsung pada ruang fiskal bagi pelayanan publik dan aspirasi masyarakat. Perencanaan anggaran berbasis kebutuhan publik (*public needs budgeting*) harus mengalihkan orientasi belanja dari manfaat elektoral menuju pelayanan publik yang berkelanjutan..

4. Rekonstruksi Hubungan Eksekutif dan Legislatif yang Seimbang

Diperlukan mekanisme institusional untuk memastikan keseimbangan kekuasaan melalui akses legal terhadap informasi perencanaan dan penganggaran, forum konsultasi kebijakan terjadwal, dan pembahasan anggaran berbasis data bukan kedekatan personal.

4.3.2 Rekomendasi Kebijakan

Rekomendasi yang dirumuskan peneliti berdasarkan hasil penelitian ini adalah :

1. Rekomendasi Tingkat Nasional (Pemerintah Pusat & DPR RI)

Pada tingkat nasional, diperlukan reformasi struktural dan kultural untuk memperbaiki desain politik dan regulasi yang membentuk kualitas representasi di daerah. *Pertama*, pemerintah pusat bersama DPR RI perlu melakukan identifikasi faktor-faktor struktural dan kultural yang mempengaruhi representasi agar fungsi representasi pada lembaga DPRD dapat berjalan dan menguatkan demokrasi ditingkat lokal. Kedua, mengevaluasi sistem pemilu proporsional terbuka karena sistem ini mendorong fragmentasi legislatif, kompetisi individual, dan melemahkan kerja kolektif dalam DPRD. Alternatif kebijakan yang dapat dipertimbangkan mencakup penerapan ambang batas parlemen lokal, penguatan fungsi partai dalam seleksi dan kaderisasi politik, atau modifikasi sistem pemilu menjadi proporsional tertutup atau sistem campuran. *Kedua*, Penguatan Sistem Kepartaian. Partai politik perlu membangun mekanisme kaderisasi berbasis kompetensi dan integritas serta melakukan rekrutmen legislatif melalui jalur meritokratis, bukan finansial dan patronase. Penguatan kapasitas partai adalah fondasi perbaikan kualitas DPRD. *Ketiga*, Reformasi Regulasi Representasi. Perlu penyusunan regulasi nasional untuk menegaskan kewajiban tindak lanjut aspirasi masyarakat berbasis sistem, keterbukaan legislatif melalui publikasi pembahasan APBD dan legislasi, sanksi tegas atas pelanggaran fungsi representasi dan etika politik.

2. Rekomendasi bagi DPRD

Untuk memperkuat fungsi representasi secara substantif, DPRD perlu melakukan reformasi internal berbasis kinerja dan tata kelola kelembagaan. *Pertama*, Membangun Model Representasi Substantif Berbasis Deliberasi. DPRD perlu mengembangkan mekanisme representasi yang tidak hanya prosedural tetapi berbasis penalaran publik (deliberation). *Kedua*, Penguatan Konsolidasi Internal dan Kerja Kolektif. DPRD perlu memperkuat peran fraksi, komisi, dan alat kelengkapan sebagai basis deliberasi substantif melalui

pembentukan forum lintas dapil dan rapat koordinasi fraksi terjadwal, sehingga aspirasi masyarakat dapat dikonversi secara kolektif menjadi agenda kebijakan. *Ketiga*, Peningkatan Kapasitas SDM Legislatif. DPRD perlu menerapkan program pengembangan kapasitas legislatif secara berkelanjutan, terutama mengenai analisis kebijakan, komunikasi publik, dan teknik legislasi.

3. Rekomendasi bagi Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah memiliki peran strategis dalam menciptakan ekosistem kebijakan yang memungkinkan DPRD menjalankan fungsi representasi secara efektif. *Pertama*, Menciptakan Keseimbangan Relasi Eksekutif dan Legislatif. Pemerintah daerah perlu menjamin akses hukumnya terhadap informasi perencanaan dan penganggaran bagi DPRD untuk memastikan fungsi pengawasan dan legislasi berjalan efektif. *Kedua*, Meningkatkan Kapasitas Fiskal Daerah dan Reformasi Prioritas Anggaran. Pemerintah daerah perlu memperkuat PAD melalui inovasi kebijakan ekonomi lokal dan efisiensi belanja aparatur, agar ruang fiskal untuk aspirasi masyarakat lebih terbuka. *Ketiga*, Menginisiasi Model Partisipasi Publik Terintegrasi. Pemerintah daerah perlu menyediakan ruang kolaborasi kebijakan melalui co-creation, policy workshop, dan forum warga lintas sektor sebagai bagian dari tahapan penyusunan regulasi dan APBD.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman. 1987. *Beberapa Pemikiran Otonomi Daerah*. Jakarta: Media Sarana Press.
- Agrawal, A. dan Ribot, J.C. 1999. *Analyzing Decentralization: A Framework with South Asian and West African Environmental Cases*. The Journal of Developing Areas, 33, hlm. 473–50.
- Andhika, L.R. 2018. *Difusi Kebijakan Upaya Fundamental Kebijakan Pemerintah Daerah*. Matra Pembaruan, 2(1), hlm. 15–25.
- Ankersmit, F. 2002. *Political Representation*. California: Stanford University Press.
- Arifin, Z. 2011. *Metode Penulisan Ilmiah : Buku Panduan Penulisan Ilmiah untuk Perguruan Tinggi*. Tangerang: Pustaka Mandiri.
- Arikunto, S. 2016. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Aristoteles. 1984. *Politics*. Terjemahan C.D.C. Indianapolis: Hackett Publishing.
- Asmawi. 2014. *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah dan Lembaga Legislatif Daerah*. Jurnal Cita Hukum, 1(1), hlm. 1–18.
- Asshiddiqie, J. 2004. *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*. Disunting oleh R. Harun dan dkk. Jakarta: Konstitusi Press.
- Badan Pusat Statistik. 2019. *Kota Bandar Lampung Dalam Angka*.
- Badan Pusat Statistik. 2024. *Kota Bandar Lampung Dalam Angka*.
- Barber, B.R. 1984. *Strong Democracy*. Los Angeles: Univ. Calif. Press.
- Barber, K. 2001. *A Right to Representation: Proportional Election Systems for the 21st Century*. Columbia: Ohio Univ. Press.

- Bardhan, P. dan Mookherjee, D. 2006. *Decentralisation and accountability in infrastructure delivery in developing countries*. *Economic Journal*, 116(508), hlm. 101–127.
- Bobbio, N. 2006. *Liberalism and Democracy*. London and New York: Verso.
- Burdess, N. dan O'Toole, K. 2004. *Elections and representation in local government: A Victorian case study*. *Australian Journal of Public Administration*.
- Busroh, F.F. 2023. *Functions and Roles of Representative Bodies in the State Administration System of Indonesia*. *Jurnal Penelitian Pendidikan Indonesia* 9 (1);, hlm. 43–55.
- Cai, H. dan Treisman, D. 2009. *Political decentralization and policy experimentation*. *Quarterly Journal of Political Science*, 4(1), hlm. 35–58.
- Crook, R.C. dan Manor, J. 1998. *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa: Participation, Accountability and Performance*. Cambridge: Cambridge University press.
- Crouch, C. 2004. *Post-Democracy*. Polity Press.
- Dahl, R. 2003. *How Democratic is the American Constitution?*. New Haven: CT: Yale Univ. Press. 2nd ed.
- Dahl, R.A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven : Yale University Press.
- Dalton, R. 2004. *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford, UK: Oxford Univ. Press.
- Daud, A. 1990. *Ilmu Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Diamond, L. dan Morlino, L. 2004. *An Overview The Quality of Democracy*. *Journal of Democracy*.
- Dovi, S. 2015. *The Concept of Representation*. *The Oxford Handbook of Classics in Contemporary Political Theory*. Oxford University Press.
- Dufhues, T., Theesfeld, I. dan Buchenrieder, G. 2015. *The Political Economy of Decentralization in Thailand: How Past and Present Decentralization Affects rural Actors' Participation*. *European Journal of Development Research*, 27(5), hlm. 793–810.
- Dunn, J. 2005. *Setting the People Free: The Story of Democracy*. London: Atlantic Books.

- Duverger, M. 1984. *Which is the best electoral system?*, in A Lijphart & B Grofman, *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*,. New York.: Praeger.
- Eaton, K. 2001. *Decentralization, Democratization, and Liberalization*. The History of Revenue Sharing in Argentina.
- Elster, J. 1998. *Deliberative democracy*. Cambridge: University press.
- Fan, C.S., Lin, C. dan Treisman, D. 2009. *Political decentralization and corruption: Evidence from around the world*. Journal of Public Economics, 93(1–2), hlm. 14–34.
- Farooq, M.K., dkk. 2008. “*Devolution in a virtual enterprise*,” IFIP International Federation for Information Processing, 283, hlm. 433–440.
- Fauzan, A. dan S.H. 2022. *Efektivitas E-Aspirasi sebagai Kanal Partisipasi Publik DPRD*. Jurnal Administrasi Publik Universitas Diponegoro 10 (2), hlm. 155–168.
- Feith, H. 1962. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press.
- Friedman, S. 2007. *The Local-National Connection and the Representation of Minorities*. Albany: State of University New York Press.
- Gagliarducci, S. dan Tommaso, N. 2023. *Legislature Size and Representational Consequences: Evidence from Electoral Studies*.,” Electoral Studies 83: 102536.
- García dan Guadilla. 2002. *Democracy, Decentralization, and Clientelism New Relationships and Old Practices*.
- Giraudy, A., dkk. 2025. *Consent to Centralization? Subnational Compliance and Fiscal Politics in Latin America*. Journal of Comparative Policy Analysis 27 (2), hlm. 211–229.
- Grant, R.W. dan Keohane, R.O. 2005. *Accountability and Abuses of Power in World Politic*. American Political Science Review.
- Grindle, M.S. 2005. *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame, IN: The University of Notre Dame Press, (2004). Journal of Latin American Studies, 37(1), hlm. 191–192.
- Habermas, J. 1996. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Diterjemahkan oleh William Rehg. Cambridge: MIT Press.

- Hanne, M.N. dan Aalberg, T. 2001. *Challenges to Representative Democracy: Parties, Voters and Public Opinion*. The Journal of Politics, Vol. 63, N, hlm. 679–681.
- Hansen, M.H. 1991. *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*. Oxford: Blackwell.
- Held, D. 2006. *Models of Democracy*. 3rd Edition. Cambridge: Polity Press.
- Heller, P. 2001. *The State : The Policts of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre*. Theory & Psychology.
- Hendriks, C. dan Carson, L. 2022. *Deliberation in Local Government: Listening Acts and Representation in Elgin, Illinois*. Journal of Deliberative Democracy 18 (1), hlm. 44–58.
- Herodotus. 2003. *The Histories*. Robin Waterfield. Oxford: Oxford University Press.
- Hobbes, T. 1996. *Leviathan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huda, N. 2010. *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Kusnardi, M. dan Ibrahim, H. 1980. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi HTN UI.
- Landemore, H. 2013. *Democratic Reason: Politics, Collective Intelligence, and the Rule of the Many*. Princeton: Princeton University Press.
- Lijphart, A. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Coun- tries*. New Haven/London: Yale Univ. Press.
- Lincoln, Y.S. dan Guba, E.G. 1985. *Naturalistic Inquiry*. Newbury Park: Sage.
- Litvack, J. dkk. 1998. *World Bank Institute Working Papers In Collaboration With Prem Network Decentralization Briefing Notes*.
- Litvack, J., dkk. 1998. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. I. Washington USA: World bank.
- Locke, J. 1988. *Two Treatises of Government*. Edited by Peter Laslett. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mair, P. 2013. *Ruling the Void*. Verso.
- Manin, B. 1997. *The principles of Representative Goverment*. First. New York: Cambrigde University Press.

- Mansbridge, J. 2003. *Rethinking Representation*, *American Political Science Review*.
- Mietzner, M. 2012. *Indonesia's democratic stagnation: Anti-reformist elites and resilient civil society*. *Democratization*, 19(2), hlm. 209–229.
- Miles, M.B., dkk. 2014. *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*. 3rd ed. SAGE Publications.
- Moleong, L.J. 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Montesquieu, B. 1748. *The Spirit of the Laws*.
- Muhtadi, B. 2019. *Politik Uang dan New Normal dalam Pemilu Paska-Orde Baru*. *Jurnal Antikorupsi Integritas*, 5(1), hlm. 55–74.
- Ober, J. 2008. *Democracy and Knowledge: Innovation and Learning in Classical Athens*. Princeton: Princeton University Press.
- Olatona, J.B. dan Olomola, P.A. 2015. *Analysis of Fiscal Decentralization and Public Service Delivery in Nigeria*. *Journal of Economics and Sustainable Development* www.iiste.org ISSN.
- Ozmen, A. 2014. *Notes To the Concept of Decentralization*. *European Scientific Journal*, 10(10), hlm. 415–425.
- P. Huntington, S. 1997. *Gelombang Demokrasi Ke Tiga*. Cet. II. Jakarta: Grafiti.
- Pandor, P. 2023. *Representasi Populis dan Implikasinya Bagi Demokrasi: Telaah Kritis atas Pemikiran Politik Nadia Urbinati Tentang Populisme dan Demokrasi*.
- Parker, A.N. 1995. *Decentralization : The Way Forword for Ruler Departement*. Word Bank.
- Pateman, C. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Patton, M.Q. 1999. *Enhancing the quality and credibility of qualitative analysis*. *Health Services Research*,.
- Pitkin, H.F. 1967. *The Concept of Representation*. Barkeley: University California Press.
- Plato. 2007. *The Republic*. Benjamin Jowett. New York: Dover Publications.
- Powell, G.B. 2004. *Political representation in comparative politics*. *Annual Review of Political Science*, hlm. 273–296.

- Pramono, B. 2020. *Pengawasan DPRD Kota Salatiga terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2018*. Res Publica: Jurnal Hukum dan Kebijakan 19 (1), hlm. 77–89.
- Pranab, B dan Mookherjee, D. 2006. *Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective*. Cambridge, MA: MIT Press, hlm. 1–52.
- Przeworski, Adam., dkk. 1999. *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge University Press.
- Al Rasjid, H. 2000. *Federalisme Mungkinkah Bagi Indonesia (Beberapa Butir Pemikiran)*. Jakarta: Kompas.
- Rauf, R. 2016. *Posisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah*. Kesatu. Riau: Marpoyan Tujuh.
- Ribot, J.C. 2003. *Democratic decentralisation of natural resources: Institutional choice and discretionary power transfers in Sub-Saharan Africa,* Public Administration and Development, 23(1), hlm. 53–65.
- Rondinelli, D.A. 1981. *Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries*. International Review of Administrative Sciences, 47(2), hlm. 133–145.
- Rondinelli, D.A., dkk. 1989. *Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: a Political-Economy Framework*. Development and Change, 20(1), hlm. 57–87.
- Rousseau, J.-J. 1994. *The Social Contract*. Disunting oleh Victor Gourevitch. Cambridge: Cambridge University Press.
- Santoso, P. 2018. *Rezim Lokal Indonesia : Memaknai Ulang demokrasi kita*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor.
- Sari, D. 2025. *Efektivitas DPRD Kabupaten Langkat dalam Legislasi Peraturan Daerah (2019–2024)*. Jurnal Ilmu Pemerintahan Nusantara 4 (1), hlm. 15–27.
- Schönwälder, G. 1998. *Local Politics and the Peruvian Left: The Case of El Agustino*. Latin American Research Review, 33(2), hlm. 73–102.
- Schumpeter, J.A. 1942. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper & Brothers.
- Setiawan, A. 2017. *Kombinasi untuk Penguatan Demokrasi: Kapasitas Lembaga Representasi Politik di Surakarta oleh PDI-P dan KOMPIP*. Indonesian Political Science Review.

- Shiroyama, H. 2003. *Comparative Analysis of Experiments of Decentralization and Deconcentration in Indonesia, Thailand and Korea*. In *The Role of Governance in Asia*, edited by Yasutami Shimomura. . Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Shubham, C. 2006. *What Difference Does a Constitutional Amendment Make? The 1994 Panchayati Raj Act and the Attempt to Revitalize Rural Local Government in India*. The MIT Press, hlm. 203–222.
- Simanjuntak, K.M. dkk. 2015. *Implementasi Kebijakan Desentralisasi Pemerintahan di Indonesia*.
- Spinall, E. 2010. *The Irony of Democracy in Indonesia: Contested Reform in an Emerging Polity*. Singapore: I: SEAS Publishing.
- Stephan, M. 2004. *Citizens as Representatives: Bridging the Democratic Theory Divides*. Tersedia pada: <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1747-1346.2004.tb00178.x>.
- Stolz, K. dan Stadelmann, I. 2016. *State Structure and Political Representation: 14 State Parliaments and 56 Regional Parliaments in Europe*. *European Journal of Political Research* 55 (4), hlm. 801-823.
- Sugiyono. 2016. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R & D*. Alfabeta.
- Suryabrata, S. 2014. *Metodologi Penelitian*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Syafrudin. 2006. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan: Tinjauan Politik dan Hukum*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Talitha, T., dkk. 2020. *Welcoming two decades of decentralization in Indonesia: a regional development perspective,*” *Territory, Politics, Governance*, 8(5), hlm. 690–708.
- Tan, S.F. dan Grant, B. 2013. *Local Representation in Australia A review of the legislation and literature*.
- Thucydides. 1996. *History of the Peloponnesian War*. Steven Lattimore. Indianapolis: Hackett Publishing.
- Tim Badan Pusat Statistik. 2021. *Naskah Akademik Indeks Demokrasi Indonesia*. Jakarta.
- Tocqueville, A. 2000. *Democracy in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Tormey, S. 2006. *Not in my name’: Deleuze, Zapatismo and the critique of representation,*” *Parliamentary Affairs*, hlm. 138–154.
- Tormey, S. 2015. *The End of Representative Politics*. Cambridge: Polity Press.

- Treisman, D. 2007. *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*.
- Urbinati, N. 2006. *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. Chicago: Univ. Chicago Press.
- Urbinati, N. 2011. *Representative democracy and its critics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Urbinati, N. 2014. *Democracy Disfigured. Opinion, Truth, and the People*. Cambridge: MA: Harvard University Press.
- Urbinati, N. 2019. *Me the People: How Populism Transforms Democracy*. Harvard University Press.
- Urbinati, N. dan Warren, M. 2008. *The concept of representation in contemporary democratic theory*. Annual Review of Political Science, 11, hlm. 387–412.
- Wasistiono, S. dan Polyando, P. 2017. *Politik Desentralisasi Di Indonesia*. revisi. Sumedang: IPDN Press.
- Yakub, A., dkk. 2018. *Urgency of Political Decentralization and Regional Autonomy in Indonesia: Local Perspectives*. Journal International Studies, 14, hlm. 141–150.
- Železnik, A. 2016. *Is Successful Deliberation Possible? Theories of Deliberative Democracy in Relation to the State, Civil Society and Individuals*. Croatian Political Science Review, 53(4), hlm. 33–50.

