

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasca Soeharto turun menjadi presiden 21 Mei 1998 Orde Reformasi di Indonesia dimulai pada pertengahan 1998, tepatnya saat Presiden Soeharto mengundurkan diri. Sejak peristiwa itu terjadi sistem ketatanegaraan mulai berubah sesuai dengan desakan mahasiswa untuk melakukan reformasi yang fundamental.

Kekuasaan yang berpusat pada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dirasa sangat dominan dan sentralistik. Kaum reformis menuntut agar sistem pemerintahan Indonesia yang demokratis. Secara arti Kekuasaan adalah wewenang atas sesuatu atau untuk menentukan (memerintah, mewakili, mengurus, dan lain sebagainya) sesuatu.¹ Dapat tergambar jelas MPR memiliki kewenangan yang sah secara konstitusi melaksanakan apa saja yang telah di putuskannya ungkapan dari Lord Acton “*power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*” (manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung menyalah-gunakan, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya)² menggambarkan bagaimana potensi kesewenang-wenangan akan terjadi bila tidak ada *kontrol*. Oleh karena itu, kekuasaan harus dibagi-bagi atau dipisah-pisah agar tidak disalahgunakan dan tidak terjadi kesewenang-wenangan.

¹ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga* (Jakarta: Balai Pustaka, 2002), hlm. 604

² Widayati, *Rekonstruksi Kedudukan TAP MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2015, hlm. 68-69

Tuntutan perubahan dipengaruhi oleh gagasan reformis mendorong Indonesia menjadi Negara Demokrasi. Sebagaimana cirinya negara yang demokrasi adanya pembagian kekuasaan di dalam suatu negara. Teori terkemuka yang di jabarkan oleh Montesquieu ialah *trias politica* adanya tiga cabang kekuasaan dalam suatu negara. Ketiga jenis kekuasaan itu harus terpisah, baik mengenai fungsi (tugas) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang melaksanakan:

1. Kekuasaan legislatif, dilaksanakan oleh suatu perwakilan rakyat (parlemen);
2. Kekuasaan eksekutif, dilaksanakan oleh pemerintah (presiden atau raja dengan bantuan menteri-menteri atau kabinet);
3. Kekuasaan yudikatif, dilaksanakan oleh badan peradilan (Mahkamah Agung dan pengadilan di bawahnya).³

Dengan konsep seperti ini dengan adanya pemisahan kekuasaan yang berdiri sendiri mandiri seimbang dalam kedudukan yang sederajat, sehingga dapat saling mengendalikan dan saling mengimbangi satu sama lain (*check and balances*). Di tingkat pusat perubahan itu tampak pada adanya pembagian tugas dan wewenang untuk setiap kekuasaannya seperti Presiden, MPR, DPR DPD dan lembaga tinggi negara lainnya pasca amandemen UUD 1945.

Beberapa satu aturan yang menjadi tonggak perubahan otonomi daerah adalah Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka

³ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, 1997), hlm.76

Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketetapan MPR RI Nomor UMPR/2003 mengamanatkan secara langsung bahwa ketetapan ini tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang tentang pemerintahan daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Terjadilah Perubahan penyelenggaraan pemerintahan daerah dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah kepada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah kemudian direvisi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, membawa perubahan yang fundamental dalam sistem Pemerintahan Daerah.

Pada era reformasi tentu terdapat perubahan sistem pemerintahan pusat dan daerah. Pemerintah daerah telah memiliki kewenangannya dalam melaksanakan urusan penyelenggaraan pemerintah di daerah. Sebagaimana Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Asas Otonomi menjadi prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah. Adapun tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah sebagai berikut:

1. Peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik.
2. Pengembangan kehidupan demokrasi.
3. Keadilan

4. Pemerataan
5. Pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka keutuhan NKRI
6. Mendorong untuk memberdayakan masyarakat
7. Menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD.

Sejalan dengan tujuan otonomi daerah lahirnya Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UUK) juga memiliki tujuan yang tidak jauh berbeda. Pengaturan Keistimewaan DIY sebagaimana di atur dalam Pasal 5 ayat 1 yakni:

1. mewujudkan pemerintahan yang demokratis;
2. mewujudkan kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat;
3. mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin kebhineka-tunggal-ika-an dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
4. menciptakan pemerintahan yang baik; dan
5. melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa

Perlu di ketahui bahwa DIY adalah daerah yang di kenal dengan penerapan otonomi yang khusus atau istimewa di banding dengan daerah lainnya, atau di kenal sebagai desentralisasi asimetris. Menurut Budi Hardiman DIY desentralisasi

asimetris⁴ menyebutkan ialah pengakuan bersyarat itu memiliki paradigma subjek-sentris, paternalistik, asimetris, dan monologal, seperti: “Negara mengakui”, “Negara menghormati”, “sepanjang ... sesuai dengan prinsip NKRI” yang mengandaikan peranan besar negara untuk mendefinisikan, mengakui, mengesahkan, melegitimasi eksistensi, sepanjang masyarakat adat mau ditaklukkan dibawah regulasi negara atau dengan kata lain “dijinakkan”. Paradigma seperti ini tidak sesuai dengan prinsip kesetaraan dan otonomi yang ada dalam demokrasi.

Corak desentralisasi ini karena diberikannya kewenangan oleh undang-undang keistimewaan untuk DIY yang di tegaskan dalam pasal 7 ayat 2 urusan Keistimewaan meliputi:

- a. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
- b. kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
- c. kebudayaan;
- d. pertanahan; dan
- e. tata ruang.

Walau DIY memiliki UUK secara umum DIY juga tetap patuh pada peraturan perundang-undang yang mengatur terkait Pemerintahan Daerah. Pengaturan khusus atau *lex specialis* menurut hemat penulis hanya pada kewenangan yang di sebutkan di atas, selebihnya pelaksanaannaa pemerintahan daerah masih banyak di atur dalam undang-undang pemerintahan daerah. Kehadiran UUK ini menarik untuk di kaji

⁴ Rikardo Simarmata, *Pengakuan Hukum terhadap Masyarakat Adat di Indonesia*, (Jakarta: UNDP, 2006), hlm. 309-310

bila di hadapkan dengan apa yang di atur dalam UUK dan UU Pemda. Untuk melihat peran masing-masing kekuasaan di tingkat daerah khususnya DIY.

Terlebih dari sisi legislatif karena kewenangan yang di berikan UUK dapat di katakan *eksekutif Hevy*. Sebagaimana di ketahui DPRD berfungsi dan berperan dalam melaksanakan fungsi-fungsi, *budgeting, legislation, dan controlling*. Menarik kiranya untuk mengkaji bagaimana DPRD DIY dapat melihat suatu mekanisme kerja, peran dan fungsinya dalam roda pemerintahan daerah dengan adanya keistimewaan DIY.

Isu-isu yang timbul ke permukaan adalah sejauh mana keistimewaan ini berdampak langsung ke pada masyarakat di DIY. Mudah untuk menebak isu paling krusial keistimewaan adalah terkait danais istimewa. Danais merupakan salah satu komponen bagian dari sistem keistimewaan yang di miliki DIY. Wakil Ketua DPRD DIY Arif Noor Hartanto Wakil Ketua DPRD DIY mengungkap Problem yang sering mendapat sorotan di dewan dari tahun ke tahun terkait dengan pemanfaatan Danais. Ukuran peningkatan kesejahteraannya seperti apa, sudah tahun kesekian peningkatanya belum progresif. Kemudian juga problem di dalam perencanaannya,"⁵ Terlebih Kemiskinan dan ketimpangan pendapatan masih menjadi pekerjaan rumah bagi Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Sampai saat ini, angka kemiskinan di DIY mencapai 13,1% atau tertinggi se-Pulau Jawa

⁵ <https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-4191449/6-tahun-uu-keistimewaan-diy-ini-dia-catatan-sri-sultan-hb-x> diakses 20 juli 2019

Angka sebesar 13,1% di tahun 2016 dalam konversi jiwa adalah sebanyak 488.830 jiwa.⁶

Isu-isu yang berkembang tersebut sudah tentu di respon legislatif sebagai mitra pemerintah sebagaimana di atur dalam UUK Pasal 1 ayat 7, Pemerintahan Daerah DIY adalah pemerintahan daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dan urusan keistimewaan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah DIY dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY. Begitu juga UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemda pasal 1 ayat 2 Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Wajar bila DPRD meminta penjelasan dari eksekutif karena masyarakat sangat berharap banyak agar DPRD dapat melakukan fungsi-fungsi parlemennya dengan peran yang lebih nyata dan dirasakan manfaatnya bagi masyarakat. Pengawasan adalah salah satu fungsi organik manajemen, yang merupakan proses kegiatan pimpinan untuk memastikan dan menjamin bahwa tujuan dan sasaran serta tugas-tugas organisasi akan dan telah terlaksana dengan baik sesuai dengan rencana, kebijakan, instruksi, dan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan.

⁶ <https://daerah.sindonews.com/read/1226314/189/angka-kemiskinan-diy-tertinggi-se-jawa-1501649326> di akses 20 juli 2019

Pengawasan sebagai fungsi manajemen sepenuhnya adalah tanggung jawab setiap pimpinan pada tingkat manapun. Pengawasan legislatif sebagaimana dimaksudkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 162 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah, meliputi: 1) Peraturan Daerah, 2) APBD, 3) Peraturan perundangan lainnya, 3) Dana Otsus, 4) Proyek-proyek pusat di daerah, 5) Keputusan Kepala Daerah, dan 6) Aset daerah

Sebagai wakil rakyat, DPRD mempunyai fungsi legislasi, fungsi *controlling* atau pengawasan dan fungsi Anggaran. Dalam fungsi kontrol, DPRD harus melakukan *controlling* atau pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah sehingga tidak menyimpang dari amanat dan aspirasi rakyat. Dalam rangka melakukan *controlling* terhadap jalannya pemerintahan itu, DPRD mempunyai beberapa hak, yaitu hak meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah, hak meminta keterangan, hak mengadakan penyelidikan, hak amandemen, hak mengajukan pernyataan pendapat, hak inisiatif, dan hak anggaran.

Secara umum, setidaknya ada tiga anggapan yang selalu muncul tentang pelaksanaan fungsi DPRD yakni, DPRD dianggap kurang mampu melaksanakan fungsinya sebagai mitra yang seimbang dan efektif dari kepala daerah. Anggapan menilai peranan kepala daerah masih cukup dominan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kemudian kedua, DPRD dianggap terlalu jauh mencampuri bidang tugas kepala daerah, tentu harus di lihat secara *netral* dan *clear* sebagai mana yang telah di normakan dalam peraturan perundang-undangan dalam melaksanakan fungsi utamanya sebagai unsur pemerintahan daerah. DPRD

dianggap tidak memperoleh kesempatan yang seimbang dengan kepala daerah untuk merumuskan kebijakan pemerintahan daerah.

Pada prinsipnya semua kegiatan di pemerintahan daerah untuk memenuhi Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah terperinci dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

- a. kepastian hukum;
- b. tertib penyelenggara negara;
- c. kepentingan umum;
- d. keterbukaan;
- e. proporsionalitas;
- f. profesionalitas;
- g. akuntabilitas;
- h. efisiensi; dan
- i. keadilan.

Atas apa yang telah dikemukakan diatas itu penulis tertarik untuk meneliti **Implementasi Fungsi Pengawasan DPRD DIY Pasca Berlakunya Undang-Undang No 13 Tahun 2012**. Sejauh mana peran dan fungsi pengawasan yang dilaksanakan DPRD DIY. Karena DIY memiliki ponit-ponit yang menarik seperti adanya fakta kemiskinan, Kewenangan keistimewa, dan tujuan keistimewaan.

B. Rumusan Masalah

Dari latarbelakang masalah di atas maka dapat lah dirumuskan permasalahan pokok dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD DIY terhadap pelaksanaan keistimewaan DIY?
2. Apa tindak lanjut dari hasil pengawasan DPRD DIY terhadap pelaksanaan Keistimewaan DIY pasca Undang-Undang Keistimewaan?

C. Tujuan penelitian

Tujuan penelitian merupakan sasaran atau target mengenai apa yang akan di capai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD DIY terhadap keistimewaan DIY.
2. Untuk mengetahui tindak lanjut dari hasil pengawasan DPRD DIY terhadap pelaksanaan Keistimewaan DIY pasca Undang-Undang Keistimewaan.

D. Tinjauan Pustaka

Penulis menyadari bahwa penelitian atau tulisan mengenai pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bukan lah suatu hal yang baru. Penulis menemukan penelitian yang terdahulu yang berkaitan fungsi pengawasan DPRD dan berhasil penulis temukan adalah sebagai berikut:

Tesis dengan Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 Tentang APBD Tahun Anggaran 2010 Penulis Mulyawarman, 2011, Magister Hukum Universitas Islam Indonesia. Penelitian ini memfokuskan perhatian pada mekanisme pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD pada Perda APBD di tahun 2010. Juga mencari jawaban hambatan-hambatan tindak lanjut perda APBD 2010.

Dalam penelitian ini penulis mencoba untuk mengkaji dari sudut pandang yang berbeda yaitu pelaksanaan pengawasan khususnya berkaitan dengan kewenangan keistimewaan DIY. Meneliti sejauh mana pengawasan DPRD DIY dalam merespon pelaksanaan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

E. Landasan Teori

Sebagai pisau analisis, penulis menggunakan beberapa teori yang relevan untuk memudahkan identifikasi persoalan dan mempermudah melakukan identifikasi persoalan dalam proses menemukan kesimpulan. Teori yang penulis gunakan sebagai berikut:

1. Teori Demokrasi

Teori tentang demokrasi penulis pandang sebagai salah satu pintu masuk yang sangat menentukan warna tentang eksistensi keistimewaan DIY. Demokrasi memiliki pengertiannya yang luas dan mendalam. Semakin luas dan komprehensif pemahaman dan penerapan terminologi tentang demokrasi itu sendiri memberikan banyak pandangan tentang keistimewaan DIY. Semakin sempit dalam memberikan arti dan penggunaan terminologi demokrasi akan semakin sempit pandangan tentang keistimewaan DIY.

Negara Indonesia juga menganut paham kedaulatan rakyat (*democratie*). Pemilik kekuasaan tertinggi yang sesungguhnya dalam negara Indonesia adalah rakyat. Kekuasaan itu harus disadari berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Bahkan kekuasaan hendaklah diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat. Dalam sistem konstitusional berdasarkan Undang-Undang Dasar,

pelaksanaan kedaulatan rakyat disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*). Demokrasi tidak boleh hanya dijadikan hiasan bibir dan bahan retorika belaka. Demokrasi juga bukan hanya menyangkut pelebagaan gagasan-gagasan luhur tentang kehidupan bernegara yang ideal, melainkan juga merupakan persoalan tradisi dan budaya politik yang egaliter dalam realitas pergaulan hidup yang berkeragaman atau plural, dengan saling menghargai perbedaan satu sama lain. Karena itu, perwujudan demokrasi haruslah diatur berdasar atas hukum. Perwujudan gagasan demokrasi memerlukan instrumen hukum, efektivitas dan keteladanan kepemimpinan, dukungan sistem pendidikan masyarakat, serta basis kesejahteraan sosial ekonomi yang berkembang makin merata dan berkeadilan⁷.

Karena itu, prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dan kedaulatan hukum (*nomocratie*) hendaklah diselenggarakan secara beriringan sebagai dua sisi dari mata uang yang sama. Untuk itulah, maka Undang-Undang Dasar Republik Indonesia hendaklah menganut pengertian bahwa Negara Republik Indonesia itu adalah Negara Hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) dan sekaligus adalah Negara Demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain.⁸

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, (Jakarta, Konstitusi Press, 2005), hlm. 70-71

⁸ *Ibid.*, hlm. 72.

Ditinjau dari perkembangan teori maupun praktik, demokrasi terus berkembang, sehingga tepatlah apa yang dikemukakan oleh Bagir Manan bahwa demokrasi merupakan suatu fenomena yang tumbuh, bukan suatu penciptaan.⁹

Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota Yunani Kuno abad ke-6 sampai abad ke-3 SM merupakan demokrasi langsung, yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas.¹⁰ Sifat langsung dapat diselenggarakan oleh Demokrasi Yunani dengan efisien karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk yang sedikit (300.000 penduduk dalam satu negara kota). Lagipula ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi, yang hanya merupakan bagian kecil saja dari penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri dari budak belian dan pedagang asing demokrasi tidak berlaku. Dalam negara modern demokrasi tidak lagi bersifat langsung tetapi bersifat demokrasi berdasarkan perwakilan.

Demokrasi terus berubah seiring waktu dan kebutuhan masyarakat itu sendiri. Masyarakat terus mereformasi tatanan hidupnya terutama hak-hak politiknya dalam bernegara. Dari zaman Yunani ke zaman kerajaan sampai menghasilkan suatu dokumen yang penting yaitu *Magna Charta* Piagam Besar 1215. Dari zaman kerajaan hingga zaman Renaissance yang menghidupkan kembali minat pada

⁹ Abdul Latif. *Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*. Total Media, Jakarta. 2009. hlm. 28

¹⁰ Ni'matul Huda. *Ilmu Negara*. Rajawali Pers, Jakarta. 2010. Hlm. 197

kesusasteraan dan kebudayaan Yunani Kuno yang selama Abad Pertengahan telah disisihkan.

Perkembangan-perkembangan itu lahir tidak terpisah karena pemikiran, kreativitas, kekuatan politik di berbagai tempat dalam memformulasikan dalam praktik demokrasi yang disesuaikan dengan kultur, sejarah, dan kepentingan mereka. Menurut David Held dalam sejarah teori demokrasi terletak suatu konflik yang sangat tajam mengenai apakah demokrasi harus berarti suatu jenis kekuasaan rakyat (suatu bentuk politik yang warga negara terlibat dalam pemerintahan sendiri dan pengaturan sendiri) atau suatu bantuan bagi pembuatan keputusan (suatu cara pemberian kekuasaan kepada pemerintah melalui pemberian suara secara periodik).¹¹ Konflik inti telah memunculkan tiga jenis atau model pokok dari demokrasi. Yaitu

- a. Demokrasi Partisipatif atau Demokrasi Langsung, suatu sistem dimana pengambilan keputusan tentang permasalahan umum melibatkan warga negara secara langsung. Ini adalah tipe demokrasi “asli” yang terdapat di Athena Kuno, di antara tempat-tempat yang lain (seperti yang diuraikan diatas).
- b. Demokrasi Perwakilan atau Demokrasi Tidak Langsung, suatu sistem pemerintahan yang menggunakan pejabat yang dipilih untuk mewakili kepentingan atau pendapat warga negara dalam daerah-daerah yang terbatas sambil tetap menjunjung tinggi aturan hukum

¹¹ David Held. *Demokrasi dan Tatanan Global dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan*. Pustaka Pelajar, Jogjakarta. 2004. Hlm. 5-6

- c. Demokrasi yang didasarkan atas model satu partai, sebenarnya para ahli dan pemikir masih meragukan apakah ini juga termasuk kedalam suatu model demokrasi namun terdapat pola-pola tersendiri yang terpisah dari model-model lainnya.

Konteks demokrasi di Indonesia yang Undang-Undang Dasar 1945 sebagai *grundnorm* atau norma dasar dari seluruh peraturan perundang-undangan yang ada, telah menyebutkan bahwa kedaulatan tertinggi di Indonesia terletak di tangan rakyat. Sehingga berdasarkan konsep demokrasi seperti yang telah dibahas pada bagian sebelumnya, maka Indonesia memakai konsep demokrasi konstitusional. Sedangkan untuk menentukan model demokrasi yang diterapkan, Indonesia pernah menerapkan demokrasi langsung dan pernah juga menerapkan demokrasi tidak langsung. Demokrasi langsung dilaksanakan dengan cara pemilihan umum yang demokratis, sedangkan demokrasi tidak langsung dilaksanakan dengan cara rakyat memilih para wakilnya untuk duduk di lembaga perwakilan dan selanjutnya mempercayakan urusan-urusan negara kepada wakilnya tersebut.

Sejatinya, demokrasi yang berbasis kedaulatan rakyat dan melibatkan rakyat secara langsung disebut dengan demokrasi partisipatoris atau demokrasi partisipatif. Demokrasi partisipatoris tersebut dapat menggunakan model langsung maupun tidak langsung (perwakilan), dengan syarat adanya mekanisme pelibatan rakyat secara langsung sebagai pengawas baik secara preventif maupun represif.

Dalam praktek politik-hukum Indonesia saat ini (baik menggunakan demokrasi langsung maupun demokrasi tidak langsung) rakyat sangat bergantung kepada lembaga perwakilan. Dari masa orde lama dengan diserahkannya kepada MPR

sebagai wakil rakyat yang berkuasa, masa reformasi di serahkan kepada Rakyat langsung untuk memilih dan aspirasi serta pengawasannya di serahkan kepada DPR, DPD, MPR

Penulis juga akan membahas mengenai lembaga perwakilan ini sebagai bagian tersendiri, sebagai landasan berfikir dalam penulisan kali ini. Pada dasarnya, teori perwakilan amat erat hubungannya dengan prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi. Dalam zaman modern kekuasaan rakyat tidak lagi dilaksanakan secara langsung, tetapi disalurkan melalui lembaga perwakilan sebagai realisasi sistem demokrasi tidak langsung. Ada tiga hal yang perlu diperhatikan ketika pengkajian difokuskan pada masalah perwakilan ini. Pertama, menyangkut pengertian pihak yang diwakili. Kedua, berkenaan dengan pihak yang mewakili. Dan ketiga, berkaitan dengan bagaimana hubungan serta kedudukannya.¹²

2. Teori Desentralisasi dan Otonomi

Mengenai definisi desentralisasi sendiri tidak ditemukan definisi tunggal untuk menjelaskan desentralisasi secara rinci. Secara etimologis, istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin, yaitu *de* artinya lepas, dan *centrum* artinya pusat atau (*away from centre*). Jadi, desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat.¹³ Sedangkan menurut Cheema dan Rondinelli desentralisasi adalah: “*mean the transfer of planning, decision making, or administrative authority from central government to ist field organizations, local administrative units, semi autonomous*

¹² Eddy Purnama, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Syiah Kuala University Press, Banda Aceh, 2008. hlm. 41

¹³ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung, Alumni, 2004) hlm.117

and prastatal organizations, local government, or no governmental organizations”.¹⁴

Jika melihat pengertian dari desentralisasi dan otonomi daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Seperti UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004, UU No. 23 Tahun 2014, adalah sebagai berikut:

1. UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

“Desentralisasi adalah penyerahan pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

“Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”

2. UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

“Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

“Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”

3. UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

¹⁴ G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli, *Decentralization and Development*, (California, SAGE-Publications, 1983) hlm. 18

“Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi”.

“Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”

Melihat dari pengertian desentralisasi dan otonomi daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, secara substansi pengertian desentralisasi tidak terdapat perbedaan pengertian yang signifikan. Desentralisasi diartikan sebagai “penyerahan wewenang” kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan setempat. Namun, dalam UU No. 32 Tahun 2004 lebih mempertegas dan lugas secara pengertian. Begitu pula dengan pengertian otonomi daerah secara substantif diartikan “wewenang” atau “hak dan kewajiban” bagi daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri. Namun, yang menjadi titik tekan dalam pengertian ini terdapat dalam frasa “dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Dengan demikian dapat diartikan otonomi yang berlangsung merupakan otonomi luas yang memiliki batasan, adapun batasannya adalah bentuk negara kesatuan (unitarisme).

Menurut Bagir Manan desentralisasi pada negara kesatuan, berwujud dalam bentuk satuan-satuan pemerintahan lebih rendah (teritorial atau fungsional) yang berhak mengatur dan mengurus sendiri sebagai urusan pemerintahan sebagai urusan

rumah tangganya.¹⁵ Bagir juga menegaskan, desentralisasi merupakan salah satu sendi susunan organisasi negara yang diterima dan disepakati oleh para pembentuk negara RI (*the founding fathers*). Susunan negara yang desentralistik senantiasa ada meskipun terjadi penggantian UUD¹⁶

Menurut Bhenyamin Hoessein, desentralisasi merupakan pengotonomian, yakni proses memberikan otonomi kepada masyarakat dalam wilayah tertentu. Kaitannya desentralisasi dan otonomi daerah seperti itu terlukis dalam pernyataan Gerald S. Maryanov, desentralisasi dan otonomi daerah merupakan dua sisi dari satu mata uang¹⁷

Desentralisasi juga menurut para sarjana berpendapat desentralisasi itu terdapat macam bentuknya. Menurut Van Der Pot terdapat dua penggolongan desentralisasi, desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial menjelma dalam bentuk badan yang didasarkan pada wilayah (*gebiedscorporaties*), sedangkan desentralisasi fungsional menjelma dalam bentuk badan-badan yang didasarkan pada tujuan-tujuan tertentu (*doelcorporaties*). Desentralisasi teritorial berbentuk otonomi dan tugas pembantuan.¹⁸

¹⁵ Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1994) hlm. 16

¹⁶ *Ibid.* hlm. 19

¹⁷ Bhenyamin Hoessein, *Berbagai Faktor Yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II*, Disertasi Pasca Sarjana UI, 1993. dikutip dari Disertasi, Nukhtoh Arfa Wie Kurde, *Peranan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Penguatan Integritas Negara Kesatuan Indonesia*, (Pasca Sarjana UII, Yogyakarta, 2006). Hlm. 65

¹⁸ Bagir Manan, *Hubungan....Op, Cit.*, hlm. 21

Irawan Soejito¹⁹ menggolongkan desentralisasi terdapat tiga penggolongan, desentralisasi teritorial, desentralisasi fungsional, dan desentralisasi administratif atau dekonsentrasi (*ambtelijke decentralisatie*). Dalam hal ini, Irawan Soejito terdapat dua pandangan mengenai desentralisasi dan dekonsentrasi. Pertama, dekonsentrasi sebagai salah satu bentuk dari desentralisasi. Kedua, dekonsentrasi adalah sekedar pelunakan sentralisasi menuju ke arah desentralisasi. Sedangkan Amrah Muslimin²⁰ membagi desentralisasi menjadi tiga bagian. Desentralisasi fungsional, desentralisasi politik, dan desentralisasi kebudayaan.

Sementara untuk memahami apa itu otonomi penulis juga akan menjabarkan definisi-definisi atau pendapat-pendapat dari sarjana pendahulu yang sudah merumuskan apa itu otonomi daerah.

Secara istilah otonomi diambil dari bahasa Yunani, *autos-nomos* yang berarti (sendiri dan undang-undang) atau lebih tepatnya membuat undang-undang sendiri (*zelfwetgeving*). Sedangkan otonomi sendiri menurut Ni'matul Huda adalah tatanan yang bersangkutan dengan caracara membagi wewenang, tugas dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut, yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang diberikan sebagai urusan rumah tangga daerah.²¹

¹⁹ Irawan Soejito, dikutip dari Bagir Manan, *Hubungan... Op. cit.*, hlm. 22

²⁰ Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah* (Bandung, Alumni, 1978) Hlm. 15

²¹ Ni'matul Huda "Hukum Pemerintahan Desa; Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi", (Setara Press, Malang, 2015). Hlm. 47

Sedang Soepomo²² menggaris bawahi otonomi daerah merupakan kesatuan dari daerah-daerah yang berkembang secara sendiri-sendiri berdasarkan adat dan budaya setempat.

“Otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat dan sifat-sifat sendiri-sendiri dalam kadar negara kesatuan. Tiap daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan daripada riwayat dan sifat daerah lain. Berhubung dengan itu, menurut pendapatnya, pemerintah harus menjauhkan segala urusannya yang bermaksud akan menguniformisir seluruh daerah menurut satu model.”

Simanjuntak²³ mendefinisikan otonomi daerah adalah hak, kewenangan dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undang. Hakikat otonomi daerah adalah upaya memperdaya daerah dalam pengambilan keputusan daerah secara lebih leluasa dan bertanggung jawab untuk mengelola sumber daya yang dimiliki sesuai dengan kepentingan, prioritas dan potensi daerah sendiri. Otonomi daerah adalah bagaimana pemerintah daerah dapat mengelola daerah dengan baik, tidak ada kesenjangan antara masyarakat dengan pemerintah, dengan masyarakat sendiri guna mencapai tujuan yang tidak menyimpang dari peraturan perundang-undang.

Menurut Suwandi²⁴, filosofi dari otonomi daerah adalah (i) eksistensi pemerintah daerah dibuat untuk menciptakan kesejahteraan secara demokratis; (ii) setiap kewenangan yang diserahkan ke daerah harus mampu menciptakan

²² The Liang Gie, *Kumpulan Pembahasan Terhadap Undang-undang Tentang Pokok Pemerintahan Daerah Indonesia*, (Yogyakarta, Karya Kencana, 1997) hlm. 42-43

²³ Antonius Simanjuntak, *Dampak Otonomi Daerah Di Indonesia*, Jakarta, Bungaran 2013 hlm.70

²⁴Suwandi, *Menggagas Otonomi Daerah di Masa Depan*, Samitra Media Utama, Jakarta, 2005, hlm. 17

kesejahteraan dan demokrasi; (iii) kesejahteraan dicapai melalui pelayanan publik; (iv) pelayanan publik dapat bersifat pelayanan dasar maupun bersifat pengembangan sektor unggulan

Ruloff Fabian Yohanis Waas mengutip dari²⁵ Sirajudin, bahwa otonomi bermakna kebebasan atau kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Di dalamnya terkandung aspek utama. Pertama, pemberian tugas dan kewenangan untuk menyelesaikan suatu urusan. Kedua, pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut.

Bila melihat definisi-definisi yang telah di kemukakan diatas antara desentralisasi dan otonomi secara fungsional banyak yang menyamakan, dan membedakan arti. Kesamaan arti sama berkaitan dengan “wewenang”. Desentralisasi dalam arti sempitnya “penyerahan wewenang” sedang otonomi daerah dalam arti sempitnya berkaitan dengan “kewenangan daerah otonom”. Seperti yang diungkapkan Syauckani H.R dkk; Karena salah satu fungsi otonomi daerah atau desentralisasi adalah dalam rangka penguatan integritas nasional. Dan lagi salah satu yang menonjol dari desentralisasi atau otonomi daerah adalah fungsi pendidikan politik.²⁶ Sedangkan menurut Juanda, tidak hanya desentralisasi dan otonomi yang saling berkaitan erat, tetapi juga demokrasi, desentralisasi, dan otonomi daerah. Ketiga-tiganya satu sama lain saling berkaitan.²⁷

²⁵ Ruloff Fabian Yohanis Waas, *Penyelenggaraan Otonomi Daerah Di Kabupaten Merauke Dengan Menggunakan Prinsip Desentralisasi Melalui UU Nomor 32 Tahun 2004*, hlm. 41

²⁶ Syauckani HR, Afan Gaffar dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2002). Hlm. 274

²⁷ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung, Alumni, 2004) hlm. 22

Karena topik penelitian penulis juga berkaitan dengan daerah yang di nyatakan oleh hukum sebagai daerah istimewa yang dapat di katakan daerah yang di berikan kewenangan khusus untuk daerahnya mempunyai kewenangan khusus lainnya dari daerah lainnya penulis menjabarkan tentang otonomi asimetris.

Menurut Anthon Raharusun, Pemberian otonomi yang berbeda atas suatu daerah atau suatu wilayah dari beberapa daerah merupakan praktik penyelenggaraan pemerintah yang cukup umum ditemui dalam pengalaman pengaturan politik di banyak negara. Pengalaman ini berlangsung baik di dalam bentuk negara kesatuan yang didesentralisasikan, maupun dalam format pengaturan *federalif*.²⁸

Secara umum pengadopsian model desentralisasi asimetris didasarkan kebutuhan akan kerangka administrasi yang handal dalam mengelola keragaman lokal. Formulasi asimetris ini menyesuaikan dengan realitas keberagaman masyarakat serta latar belakang kebutuhan asimetris kemudian dijadikan pedoman pelaksanaan sistem pemerintahan tersebut.

Menurut Tarlton dari *Universitas Of California*, USA desentralisasi asimetris:²⁹

“pembeda inti antara desentralisasi biasa (simetris) dan desentralisasi asimetris terletak pada tingkat kesesuaian (*conformity*), dan keumuman (*commonality*) pada hubungan suatu level pemerintahan (negara bagian/daerah) dengan sistem politik, dengan pemerintah pusat maupun antar negara bagian/daerah. Pola simetrik ditandai oleh “*the level of conformity and commonality in the relations of each separate political unit of the system to both the system as a whole and to the component units*” di

²⁸ Anthon Raharusun, “*Desentralisasi Asimetrik Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Studi Terhadap Format Pengaturan Asimetrik di Yogyakarta, Aceh dan Papua dalam Periode 1950-2012*”, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2014). Hlm 54

²⁹ Ni'matul Huda, Op.cit. Hlm 59

sini, hubungan simetris antara setiap unit lokal dengan pemerintah pusat tersebut didasari jumlah dan bobot kewenangan yang sama”.

Sementara, dalam pola asimetris, satu atau lebih unit politik atau pemerintahan lokal “*possessed of varying degrees of autonomy and power*”. Berbedanya derajat otonomi kekuasaan berupa ketidakseragaman pengaturan muatan kewenangan itu membentuk derajat hubungan yang berbeda pula antar negara bagian/daerah asimetris dengan unit-unit politik lainnya, baik secara horisontal (antar daerah) maupun vertikal (dengan pusat). Khusus mengenai pola asimetris, Tarlton menekankan, “*in the model asymmetrical system each component unit would have about it a unique feature or set of feature which would separate in important ways, its interest from those of any other state or the system considered as a whole*”³⁰

Tarlton membagi konsep desentralisasi asimetris menjadi dua *jenis asymmetrical federation*, yaitu *asimetri de jure* dan *asimetri de facto* yang ditandai dengan perbedaan pada tingkat otonomi. *Asimetris de jure* mengacu pada kondisi dimana terdapat penegakan praktek asimetrisme dalam konstitusi. Artinya, dalam konstitusi yang sah sudah ditekankan bahwa terdapat unit-unit konstituen yang diperlakukan berbeda di bawah hukum yang sudah ditetapkan. Dalam federasi *asimetri de jure*, kebijakan dan penentuan perlakuan asimetri kepada masing-masing daerah ditentukan oleh beberapa syarat yang ditetapkan pusat. Adapun istilah federasi *asimetri de facto*, mengacu pada perbedaan praktek nyata atau hubungan antar daerah yang muncul karena keadaan sosial, budaya dan ekonomi.

³⁰ Robet Endi Jaweng, “*Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia*”, Jurnal Analisis CSIS, Vol 40, No. 2, Juni 2011, Hlm. 162

Pada pengaplikasian federasi *asimetris de facto*, tidak ada keterjaminan hukum atau standar yang relevan, melainkan pada prakteknya sudah lazim dan diterima.³¹

Adanya pemberian kewenangan secara yuridis kepada suatu masyarakat, etnis, suku atau masyarakat ada merupakan solusi untuk pengakuan hak-hak istimewa/khusus yang diakui oleh negara melalui hukum. Seperti pendapat Djohermansyah Djohan³², “desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*) bukanlah pelimpahan kewenangan biasa. Namun berbentuk transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah-daerah tertentu. Secara empirik merupakan strategi komprehensif Pemerintah Pusat guna merangkul kembali daerah-daerah yang hendak memisahkan diri dari pangkuan ibu pertiwi. Juga mencoba mengakomodasi tuntutan dan identitas lokal ke dalam sistem pemerintahan lokal yang khas. Dengan begitu diharapkan perlawanan terhadap pemerintah nasional dan keinginan untuk merdeka dapat dieliminasi lewat sistem pemerintah lokal yang spesifik seperti yang dipraktekkan di Filipina, Bougainville di Papua New Guniea, dan Basque di Spanyol. Mereka misalnya, boleh punya bendera, bahasa, partai politik lokal, dan bagi hasil sumber-sumber pendapatan yang lebih besar.

Desentralisasi asimetris, merupakan teori yang pada intinya menegaskan adanya suatu kewenangan yang bersifat khusus atau istimewa. Jacobus P. Solosa³³ mengutip Harris dan Reilly, melalui desentralisasi asimetris (*asymmetric*

³¹ *Ibid.* hlm. 60

³² *Ibid.* hlm. 63

³³ Jacobus Pervidya Solossa, *Otonomi Khusus Papua – Mengangkat Martabat Rakyat Papua di dalam NKRI*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005, hlm. 53.

decentralization) atau juga dikenal dengan istilah otonomi asimetris (*asymmetric autonomy*), wilayah-wilayah tertentu dalam suatu negara diberi kewenangan khusus yang tidak diberikan kepada wilayah-wilayah lain.

Sedang Van Houten mendefinisikan desentralisasi atau otonomi asimetris dengan rumusan; “Kewenangan legal (berkekuatan hukum) yang diberikan kepada masyarakat khusus yang tidak memiliki kedaulatan, atau wilayah yang khusus secara etnis, (agar mereka dapat) membuat keputusan-keputusan publik yang mendasar dan melaksanakan kebijakan-kebijakan publik secara bebas di luar sumber-sumber kewenangan negara (yang berlaku selama ini), tetapi tetap tunduk di bawah hukum negara secara keseluruhan.”³⁴

3. Teori Keterwakilan

Unsur dari sebuah negara adalah adanya wilayah, rakyat dan pemerintahan. Hakekatnya, yang memerintah rakyat di dalam wilayah negara adalah tersebut adalah rakyat itu sendiri. Rakyat dalam hal ini adalah unsur dasar yang melaksanakan pemerintah di dalam negara. Artinya rakyat memerintah dirinya sendiri dalam organisasi yang disebut negara. Sistem “serba rakyat” yakni pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*the government from the people, by the people and for the people*) inilah yang secara abstrak dan filosofis menjadi arti dari istilah demokrasi³⁵.

³⁴ *Ibid.*, hlm. 54.

³⁵ Samsul Wahidin, *Konseptualisasi dan Perjalanan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 15.

Di dalam konsepsi negara modern, demokrasi secara langsung tidak mungkin dilaksanakan. Untuk mendekati kepada pemerintahan rakyat, maka dilaksanakan suatu sistem yang dikenal sebagai “demokrasi tidak langsung” (*indirect democracy*). Dengan demokrasi tidak langsung, meskipun tidak seluruh rakyat memerintah, akan tetapi beberapa orang yang menjadi wakil rakyat setidaknya diharapkan dapat dianggap sebagai orang-orang yang dapat menyuarakan kehendak rakyat. Dalam bahasa politis, aspirasi rakyat, yang merupakan kehendak atau setidaknya sebagian dari kehendak itu direalisasikan sesuai dengan apa yang menjadi kehendak rakyat. Hal inilah yang secara mendasar melahirkan sistem perwakilan di dalam pemerintahan³⁶.

Kesepakatan yang diberikan oleh rakyat dengan mekanisme keterwakilan itu, sebenarnya adalah unsur esensial yang harus selalu menjadi dasar keputusan yang harus dibuat oleh para wakil. Mereka harus berpegang kepada mandat yang diberikan oleh rakyat. Para wakil itu merupakan orang-orang pilihan yang harus bersikap amanah dalam arti benar-benar menjalankan komitmen yang dibuat bersama rakyat yang diwakili. Mereka tidak boleh menyelewengkan mandat yang diberikan oleh rakyat. Wakil harus selalu bertindak untuk dan atas nama rakyat yang diwakili.

Antara rakyat yang diwakili dengan para wakil yang terdiri dari sebagian kecil dari rakyat tersebut selalu tercipta jarak, bahkan ada dinding pembatas yang memisahkan para wakil rakyat dengan rakyat yang diwakili. Aktivitas yang dilakukan oleh para wakil dalam posisi keterwakilannya, seringkali justru kebalikan

³⁶ *Ibid.*, hlm. 18.

dari kehendak rakyat yang diwakilinya. Sebagian besar penyebabnya adalah mereka melakukan aktivitasnya berdasarkan kehendak organisasi politik yang mendudukannya, atau dengan kata lain, berdasarkan atas kepentingan organisasi politik atau partai politik, bukan untuk rakyat yang diwakilinya.

Secara konseptual, dikenal dua teori klasik hubungan antara wakil dan terwakil, menurut C. Whalke dkk, terdapat 3 (tiga) teori³⁷:

1. *Trusoe* atau wakil

Menurut teori ini, wakil mempunyai kebebasan yang luas (*a free agent role*) untuk mempergunakan pertimbangan sendiri dalam rangka pengambilan keputusan di lembaga perwakilan. Wakil menganggap dirinya sebagai wakil dari seluruh rakyat. Oleh karena itu, keputusannya sendiri dipandang sebagai refleksi dari kehendak rakyat;

2. *Delegate Sevant* atau utusan / pesuruh

Teori ini, mensyaratkan wakil harus selalu berkonsultasi terlebih dahulu dengan terwakil sebelum mengambil keputusan atau sikap terutama mengenai masalah-masalah yang prinsipil atau hal-hal yang sifatnya baru. Segala sesuatu yang berkaitan dengan masalah keterwakilan dimusyawarahkan dan diputuskan dalam perundingan tersebut.

3. *Politico* atau bebas

Teori ini tidak mengharuskan wakil melakukan perundingan dengan terwakil. Paket perwakilan bersifat menyeluruh tanpa kecuali dalam masalah apapun.

³⁷ Muhammad Yamin, Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, jilid pertama, (Jakarta, tanpa penerbit, 1959) hlm. 21-22.

Wakil yang bersangkutan dapat bersifat bebas, artinya ‘dapat’ bukan berperan sebagai *delegate-servant* atau tidak bergantung pada keadaan atau masalah yang dihadapi.

Selain tiga teori di atas, Gilbert Abcarian dan George S. Massanaut³⁸ menambahkan teori Partisan atau *mewakili partai politik*, maksudnya bahwa wakil menyuarakan pendapat organisasi politik yang mencalonkannya menjadi anggota badan perwakilan rakyat. Partisan merupakan pendukung partai politik, tetapi cenderung hanya dimanfaatkan ketika menjaring suara untuk memperoleh kedudukan. Antara wakil dengan terwakil ada jembatan yaitu organisasi politik. Kehendak terwakil justru sering tidak sama dengan kepentingan organisasi politik, meskipun normatifnya dibahasakan dengan tujuan yang sama.

Lebih jauh, A. Hoogerwerf mengemukakan 5 (lima) model hubungan antara wakil dan terwakil, khususnya pada dimensi lembaga perwakilan negara. Model yang pertama, kedua dan ketiga sama seperti yang dikemukakan oleh C. Whalke dkk, model keempat disebut dengan *model kesatuan*, yakni seorang wakil rakyat adalah wakil seluruh rakyat, begitu menjadi seorang wakil, dirinya mewakili *konstituen* yang bukan semata pemilih yang menentukan dirinya adalah seorang wakil. Ia mewakili seluruh komunitas rakyat yang dalam sistem keterwakilan mendudukan dirinya sebagai seorang wakil meskipun pada proses pemilihan tidak memilih dirinya. Model kelima disebut dengan *model diversifikasi*, yakni seorang wakil dilihat sebagai wakil dari kelompok teritorial, sosial atau politik tertentu, atas dasar keterwakilan yang mendudukan dirinya. Keterwakilan menurut teori ini bisa

³⁸ Gilbert Abcarian and George S. Massanaut, *Contemporary Political Science*, hlm. 177-179

didasarkan atas teritorial atau wilayah, kelompok sosial atau keagamaan tertentu ataupun pada pengelompokan karena afiliasi politik yang secara formal dibentuk melalui sistem kepartaian dalam administrasi pemerintahan.³⁹

AH Birch mengemukakan bahwa pada umumnya terdapat lima konsep pengertian tentang perwakilan atau wakil, yaitu:⁴⁰

- a. *Delegated Representation*. Menurut konsep ini, seorang wakil adalah agen/perantara atau juru bicara yang bertindak atas nama yang diwakilinya. Menurut pengertian ini, wakil tersebut tidak diperkenankan melampaui kuasa yang diberikan kepadanya.
- b. *Microcosmic Representation*. Konsep ini hanya menunjukkan bahwa sifat-sifat wakil itu memiliki kesamaan dengan sifat-sifat golongan atau kelas orang-orang tertentu yang diwakilinya. Konsep ini mempunyai hubungan dengan masalah kuasa atau hal-hal yang harus dilakukannya.
- c. *Symbolic Representation*. Konsep ini hanya menunjukkan bahwa wakil melambangkan identitas atau kualitas golongan/kelas orang-orang tertentu yang diwakilinya. Hal tersebut juga tidak bersangkutan paut dengan masalah kuasa atau hal-hal yang harus dilakukannya.
- d. *Elective Representation*. Konsep ini dianggap belum menggambarkan kuasa/hal-hal yang harus dilakukan wakil tersebut sehingga belum menjelaskan tentang hubungan antara wakil dengan yang memilihnya.
- e. *Party Representation*. Semakin meningkatnya organisasi dan disiplin partai mendorong lahirnya *party bosses* dan *party caucuses*. Para wakil dalam lembaga perwakilan menjadi wakil dari organisasi/partai politik bersangkutan. Pada perkembangannya, konsep lembaga perwakilan menjadi beragam sesuai

dengan perkembangan sosial politik yang terjadi di masyarakat. Namun demikian, tugas dan wewenang dari lembaga perwakilan tersebut dapat dikelompokkan menjadi dua, yakni sebagai lembaga perwakilan rakyat yang mengawasi jalannya pemerintahan yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan eksekutif agar kekuasaan pemerintah tidak menindas rakyat sehingga kekuasaan tidak dijalankan secara

³⁹ Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, jilid pertama, (Jakarta, tanpa penerbit, 1959), hlm. 23.

⁴⁰ Jamal Wiwoho, *Lembaga-Lembaga Negara Pasca Amandemen Keempat UUD 1945*, UNS Press, Surakarta, 2006, hlm. 108-109

sewenang-wenang dan sebagai pemegang kekuasaan legislatif untuk menjalankan keinginan rakyat. Dan diinterpretasikan dalam undang-undang dan juga sebagai pembuat Undang-Undang Dasar (*supreme legislative body of some nations*).⁴¹

Dari berbagai teori yang telah penulis urai di atas, maka dapat diambil benang merah bahwa negara Indonesia dalam hal pelaksanaan kedaulatan rakyat telah menjalankan demokrasi tidak langsung, demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Dalam kaitan konsep perwakilan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah teori yang paling dekat dalam prakteknya adalah apa yang di sampaikan Gilbert Abcarian Dan George S Massanaut bahwa perwakilan DPRD dengan konsep partisan atau mewakili partai politik. Karena mayoritas rakyat memilih wakilnya melalui partai-partai politik yang ikut serta dalam pemilihan umum. Teori yang juga mendekati pola indonesia teori dari A. Hoogerwerf dengan model kesatuan, yakni seorang wakil rakyat adalah wakil seluruh rakyat, begitu menjadi seorang wakil, dirinya mewakili konstituen yang bukan semata pemilih yang menentukan dirinya adalah seorang wakil. Wakil mewakili seluruh komunitas rakyat yang dalam sistem keterwakilan mendudukan dirinya sebagai seorang wakil meskipun pada proses pemilihan tidak memilih dirinya. Namun secara teoritis semua teori tersebut dapat di jadikan pilihan tergantung dengan pola politik faktual di indonesia, misalnya adanya calon-calon independent yang mengajukan diri menjadi wakil tidak dari partai politik.

⁴¹ Lawrence Dood, *Coalitions in Parliamentary Government*, Princeton University Press, New Jersey, 1976, hlm. 16

4. Teori Pengawasan

Salah satu tugas utama negara adalah menyejahterakan rakyat sedemikian rupa sehingga terwujud paling tidak sebagian ataupun tidak seluruhnya rasa aman, damai, adil, dan makmur. Sudah barang tentu untuk mewujudkan hal demikian bukanlah masalah sederhana, banyak faktor yang menjadi kendala.⁴²

Untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat tersebut telah terumuskan program-program kerja yang akan dilakukan. Dalam mekanismenya program kerja itu dibuat oleh masing-masing lembaga sesuai dengan porsi dan tanggung jawabnya. Dalam hal ini misalnya lembaga legislatif, bertanggungjawab melaksanakan tiga fungsi utamanya yaitu: fungsi budgeter, fungsi legislasi dan fungsi kontrol atau pengawasan.⁴³

Khusus untuk fungsi pengawasan terhadap eksekutif semestinya dapat berjalan secara optimal. Fungsi ini terutama dalam jangka panjang agar terwujud pemerintahan yang bersih dan berwibawa.⁴⁴

Teori pengawasan seperti dinyatakan Muchsan tidak hanya mengacu dalam pengertian management, yang lebih penting justru mengacu kepada koridor hukum atau kombinasi di antara keduanya. Intinya, jika mengacu kepada koridor hukum maka pengawasan adalah amanat undang-undang, sehingga dengan demikian menjadi jelas siapa yang mengawasi, untuk apa, dan target dari pengawasan itu termungkinkan tercapai.⁴⁵

⁴²M. Thalbah, *Ringkasan Disertasi Fungsi Pengawasan DPRD Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih Dan Berwibawa*, perpustakaan MH UII, 2006 hlm. 37

⁴³ *Ibid.* hlm. 38

⁴⁴ *Ibid.* hlm. 38

⁴⁵ *Ibid.* hlm. 38

Pengawasan memang memiliki arti sempit dan arti luas, serta di tingkat intern dan ekstern. Masing-masing arti dan tingkat pengawasan itu menjadi dasar pijak penelitian ini yang diharapkan mampu mengungkap kesenjangan optimalisasi “pengawasan” itu.⁴⁶

Secara etimologi pengawasan berasal dari kata awal awas yang artinya dapat melihat baik-baik, tajam penglihatan, tajam tiliknya, tidak meleng (memperhatikan baik-baik), hati-hati. Sedangkan arti dari pengawasan adalah penilikan dan penjagaan.⁴⁷

Ditemukan beberapa arti yang juga penting untuk di ketahui yang di temui dalam kamus Bahasa Indonesia sebagai berikut:⁴⁸

1. Secara administratif pengawasan preventif adalah pengawasan terhadap peraturan daerah dan keputusan kepala daerah mengenai pokok-pokok tertentu yang baru kan berlaku sesudahnya ada pengarahan pejabat yang berwenang.
2. Di kenal juga pengawasan preventif ialah penangguhan atau pembatalan peraturan daerah atau keputusan kepala daerah oleh pejabat yang berwenang.
3. Pengawasan umum merupakan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap segala kegiatan pemerintah daerah.

⁴⁶ *Ibid.* hlm. 38

⁴⁷ Kamus besar indonesia , Tim Penyusun Kamus Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Ed 2 –ed.9 , Jakarta , balai pustaka, 1997, hlm. 68

⁴⁸ *Ibid.*

4. Pengawasan melekat pengawasan langsung melekat pada setiap tugas yang menjadi tanggung jawab setiap pejabat.

Penulis juga menemukan beberapa definisi yang ditemukan dari berbagai sumber untuk memberikan gambaran yang luas sehingga dapat menangkap maksud atau arti dari pengawasan itu sendiri, di bawah akan penulis jabarkan definisi-definisi tentang pengawasan tersebut.

Menurut George R. Terry pengawasan adalah” *control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed to ensure result in keeping with the plan.*” (pengawasan adalah mendeterminasi apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil yang sesuai dengan rencana).⁴⁹

Menurut Henry Fayol pengawasan adalah”*Control consist in verifying whether everything occur in conformity with the plan adopted, the instruction issued and principles establish. It has objected to point out weaknesses and errors in order to reactivity them and prevent recurrence. It operates everything, people action*”. (Pengawasan terdiri dari pengujian apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan dengan instruksi yang telah digariskan. Ia bertujuan untuk menunjukkan (menentukan) kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya dan mencegah terulangnya kembali).⁵⁰

⁴⁹ George R. Terry, *Asas- asas manajemen*, dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Cetakan III, Nusa Media , Bandung 2012) hlm. 22

⁵⁰ *Ibid.*, hlm, 103

Sondang P. Siagian memberikan definisi tentang pengawasan adalah “Proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.”⁵¹

Newman berpendapat bahwa “*control is assurance that the performance conform to plan*” (pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai dengan rencana). Secara materiil yang menitikberatkan tindakan pengawasan ini pada suatu proses yang sedang berjalan atau dilaksanakan Pengawasan tidak ditempatkan pada akhir suatu kegiatan, justru pengawasan akan menilai dan memberi warna terhadap hasil yang akan dicapai oleh kegiatan yang sedang dilaksanakan tersebut.⁵²

Menurut Sujamto pengawasan adalah "segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas dan kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak". Adapun batasan tentang pengendalian sebagai “*segala usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pekerjaan yang sedang dilaksanakan dapat berjalan dengan semestinya*”.⁵³ Jadi, baik pengawasan maupun pengendalian, kedua-duanya adalah berupa usaha atau kegiatan.

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 103

⁵² *Ibid.*, hlm 103

⁵³ Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 19. Lihat juga Sujamto, *Aspek-aspek Pengawasan Di Indonesia*, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hlm. 42

Menurut Prayudi,⁵⁴ pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan. Yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan, dan apakah sebab-sebabnya. Dengan demikian, pengawasannya dapat bersifat (1) politik, bilamana yang menjadi ukuran atau sasaran adalah efektivitas dan atau legitimasi, (2) yuridis (hukum), bilamana tujuannya adalah menegakkan yuridiksitas dan atau legalitas, (3) ekonomis, bilamana yang menjadi sasaran adalah efisiensi dan teknologi, (4) moril dan susila, bilamana yang menjadi sasaran atau tujuan adalah mengetahui keadaan moralitas (*moral = morals*; moril = *morale*).

Menurut Schermerhorn dalam Ernie dan Saefullah (mendefinisikan pengawasan merupakan sebagai proses dalam menetapkan ukuran kinerja dalam pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan ukuran yang telah ditetapkan tersebut.⁵⁵

Dari uraian definisi di atas dapat ditarik pengertian bahwa pengawasan adalah tindakan atau usaha untuk menjamin jalannya program atau kegiatan sesuai dengan rencana dan target yang di tetapkan.

⁵⁴ S. Prayudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan kesepuluh; Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995, hlm. 84.

⁵⁵ Ernie dan Saefullah, 2005, *Pengantar Manajemen*, 2005, Penerbit: Prenada Media Jakarta hlm. 317

Pemerintah sebagai pelaksana UU memiliki kewenangan yang berdampak pada masyarakat luas. Dengan memiliki kewenangan tersebut tidak juga boleh di sepelekan bila terjadi penyimpangan yang dilakukan oleh pemerintah.

Perbuatan hukum tercela yang dilakukan oleh pemerintah dalam HAN disebut juga penguasa yang sewenang-wenang (*willekeur*). Perbuatan tersebut dapat terjadi apabila memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:⁵⁶

1. Penguasa yang berbuat secara yuridis memiliki kewenangan untuk berbuat
2. Dalam mempertimbangkan kepentingan yang terkait dalam keputusan yang dibuat oleh pemerintah, unsur kepentingan umum kurang diperhatikan
3. Perbuatan tersebut menimbulkan kerugian konkrit bagi pihak tertentu

Agar terhindarnya dari perbuatan pemerintah yang sewenang-wenang Negara akan selalu berusaha untuk mengendalikan aparatnya.

Selanjutnya adapun fungsi pengawasan sebagai agenda kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat dibagi dalam tiga tahapan waktu, sesuai dengan kebutuhan dan tujuannya yakni⁵⁷

1. *Preliminary Control*

Preliminary Control merupakan pengawasan yang dilakukan oleh anggota DPRD pada saat pembahasan anggaran bersama eksekutif. Dalam pengawasan ini anggota DPRD sangat diharapkan perannya dalam meneliti setiap usulan anggaran khususnya dari kebijakan Pemerintah baik dari sisi perencanaan, output maupun outcomes dari setiap jenis kebijakan. Diharapkan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melakukan proses pengawasan sejak tahap perencanaan. Sehingga apa yang akan dilakukan oleh pemerintah daerah, SKPD, maupun unit lainnya terkait pelaksanaan kebijakan bisa

⁵⁶ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Dan Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*. Liberty, Yogyakarta, hlm 14-15

⁵⁷ LGSP, 2009, "Pengawasan DPRD Terhadap Pelayanan Publik". LGSP: Jakarta, hlm. 40

diketahui dari rencana yang dibuat oleh pihak eksekutif. Selanjutnya dari alokasi anggaran untuk pelayanan publik juga bisa diketahui apakah pemerintah daerah akan memberikan kebijakan kepada masyarakat sesuai dengan kebutuhannya. Misalnya, apabila tidak adanya kesesuaian antaran kebijakan dan pengalokasian anggaran akan terjadi ketidak maksimal nya kebijakan (Program dan kegiatan) dalam proses pelaksanaan dan penyerapan.

2. *Interim Control*

Interim Control dilaksanakan untuk memastikan kebijakan dari pemerintah daerah berjalan sesuai standar yang ditetapkan. Selanjutnya memenuhi harapan masyarakat melalui penyebaran angket yang dilakukan dalam jangka waktu tertentu. Pengawasan juga bisa diarahkan terhadap pelaksanaan anggaran atas kebijakan dengan masa perjalanannya sebuah peraturan yang telah disesuaikan dengan proses perencanaan.

3. *Post Control*,

Post Control adalah pelaksanaan evaluasi terhadap target yang direncanakan sebelumnya. Selanjutnya pengawasan diharapkan akan menghasilkan rekomendasi-rekomendasi dalam mempertahankan, memperbaiki atau meningkatkan kualitas capaian program.

Dengan demikian ruang lingkup pengawasan DPRD menurut Budiyo, pengawasan terhadap kebijakan terdiri dari.⁵⁸

1. Pengawasan Preventif

Pengawasan ini dilaksanakan pada tahap persiapan dan perencanaan suatu kegiatan atau kebijakan pemerintah daerah. Adapun pengawasan ini bertujuan pada aspek pencegahan dan perbaikan terhadap suatu kualitas kebijakan. Misalnya dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan-persiapan kerja, rencana anggaran, rencana penggunaan tenaga, dan sumber-sumber lain.

2. Pengawasan Refresif

Pengawasan terhadap proses-proses aktivitas pemerintah daerah. Pengawasan bertujuan menghentikan pelanggaran dan mengembalikan pada keadaan semula, baik disertai atau tanpa sanksi. Bentuk pengawasan yang dilakukan melalui *post-audit* dengan melakukan pemeriksaan terhadap pelaksanaan ditempat (inspeksi), meminta laporan pelaksanaan, dan sebagainya. Dalam pengawasan pendahuluan ini DPRD sangat diharapkan perannya dalam meneliti setiap usulan anggaran khususnya dari Pemerintah Daerah, baik dari sisi perencanaan, output maupun outcomes dari setiap jenis kebijakan (program dan kegiatan). Sangat diharapkan anggota DPRD melakukan

⁵⁸ Budiyo, Januari 2013, "Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pemerintah Daerah Dalam Rangka Mewujudkan Good Governance". Jurnal Ilmu Hukum Volume 7, No 1. Hlm. 7

pengawasan sejak tahap perencanaan. Yang dibuat oleh pihak eksekutif. Dan dari alokasi anggaran untuk program/kegiatan juga bisa diketahui apakah pemerintah daerah akan memberikan kebijakan dalam bentuk program dan kegiatan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Selanjutnya untuk memastikan Program/Kegiatan berjalan sesuai standar yang ditetapkan dan memenuhi harapan masyarakat selama program/kegiatan dilaksanakan dalam jangka waktu tertentu. Pengawasan juga bisa diarahkan terhadap pelaksanaan anggaran atas pelaksanaan kegiatan atau masa perjalanannya sebuah peraturan. Serta memastikan suatu kebijakan (program dan kegiatan) berjalan sesuai harapan, selanjutnya juga diperuntukkan atas evaluasi terhadap target yang direncanakan. Pengawasan diharapkan akan menghasilkan rekomendasi mempertahankan, memperbaiki atau meningkatkan kualitas capaian program dan kegiatan.

Dalam melaksanakan tugas pengawasan terhadap kinerja eksekutif legislatif dapat menggunakan hak-haknya:

1. Hak petisi, yaitu hak perorangan untuk mengajukan pertanyaan kepada pihak eksekutif.
2. Hak interpelasi, yaitu hak untuk meminta pertanggung jawaban pihak eksekutif.
3. Hak *enquette*, yaitu hak menyebar pertanyaan angket kepada publik untuk mengetahui pendapat mereka mengenai sesuatu kebijakan dan tindakan eksekutif.⁵⁹

Dari penjelasan tentang pengawasan diatas pengawasan yang di laksanakan DPRD sejalan dengan pengawasan secara Preventif dan Refresif. Di dukung dengan cara-cara seperti *Preliminary Control* dengan cara rapat-rapat dengan eksekutif, *Interim Control* DPRD menghimpun aspirasi dengan cara Reses atau Jaring aspirasi konstituennya dan *Post Control* melaksanakan evaluasi dari program yang telah di susun.

Membahas tentang pengawasan tentu tidak salah untuk juga mengulas tentang *Checks and balances*. Karena indonesia negara berdasarkan hukum dan

⁵⁹ Surya Perdana , *Kedudukan Lembaga legislatif dalam Mewujudkan Good Governance setelah Berlakunya Otonomi Daerah, Media Hukum, Volume XIV, Nomor 1., 2005 hlm. 58*

demokratis dan praktek negara modern saat ini selalu memiliki konsep *checks and balances*. *Checks and balances* di adopsi dalam konstitusi semenjak amandemen UUD 1945 (Konstitusi) dengan memberikan kewenangan operasional menurut teori *checks and balances* di lakukan dengan cara:⁶⁰

- a. Pemberian kewenangan terhadap suatu tindakan kepada lebih dari satu cabang pemerintahan
- b. Pemberian kewenangan pengangkatan pejabat tertentu kepada lebih dari satu cabang pemerintahan
- c. Upaya hukum impeachment dari cabang pemerintah satu terhadap cabang pemerintahan lainnya.
- d. Pengawasan langsung dari satu cabang pemerintahan yang satu terhadap yang lainnya
- e. Pemberian wewenang kepada pengadilan sebagai perumus kata akhir (*the last word*) jika ada pertikaian antara badan eksekutif dan legislative.

Konsep saling mengimbangi ini juga pernah berlaku di tingkat pemerintahan daerah di Indonesia. Saat ini disebutkan bahwa unsur dari pemerintahan daerah itu adalah pemerintah daerah dan DPRD. Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang

⁶⁰ Munir Faudy ,2009 , *Teori Negara Hukum Modern*, Pt. Refika Aditama, bandung hlm 124-125

menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah. Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukup diatur dalam Undang-Undang ini secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi. Pembahasan tentang ini lebih lanjut akan di bahas dalam bab khusus dalam penelitian ini.

F. Metode Penelitian

Penelitian pada dasarnya merupakan suatu upaya pencarian. Penelitian merupakan terjemahan dari bahasa Inggris yaitu *research*, yang berasal dari kata *re* (kembali) dan *to search* (mencari). Dengan demikian secara bahasa berarti mencari kembali. Melalui penelitian orang mencari temuan-temuan baru, pengetahuan yang benar yang dapat dipakai untuk menjawab suatu pertanyaan atau menjelaskan dan memecahkan suatu masalah.⁶¹

1. Jenis penelitian

Pada penelitian ini, metode yang digunakan adalah metode campuran antara penelitian normatif dan penelitian empiris. Yaitu dengan cara untuk menganalisis data yang mengacu pada norma-norma hukum terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan. Menurut Soejono Soekanto penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka dapat dinamakan penelitian

⁶¹ M. Syamsudin, *Metodologi Penelitian Hukum*, Bahan Kuliah Program Magister Hukum UII

normatif. Dan penelitian hukum empiris yang berfungsi untuk melihat hukum dalam artian nyata dan meneliti bagaimana bekerjanya hukum di lingkungan masyarakat⁶²

2. Pendekatan penelitian

Adapun pendekatan yang digunakan dalam tesis ini pertama, Pendekatan undang-undang (*statute approach*) yang dimaksud ialah dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan pengaturan hukum fungsi pengawasan DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta. Kedua, Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*) Gutteridge membedakan antara perbandingan hukum yang bersifat deskriptif yang tujuan utamanya adalah untuk mendapatkan informasi dan perbandingan hukum terapan yang mempunyai sasaran tertentu, dan ketiga pendekatan empiris penelitian hukum yang berfungsi untuk melihat hukum dalam artian nyata dan meneliti bagaimana bekerjanya hukum di lingkungan masyarakat.

3. Objek penelitian

Adapun objek penelitian ini adalah fungsi pengawasan DPRD DIY dan kewenangan yang di berikan peraturan perundang-undangan dalam melaksanakan pengawasan pelaksanaan keistimewaan DIY.

4. Bahan Hukum

Bahan hukum yang akan diperlukan dalam penelitian adalah:

⁶² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Raja Grafindo, Jakarta, Cetakan ke 13, 2011, hlm. 12-13

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan yang bersifat mengikat yang terdiri dari perundang-undangan yaitu:
1. Undang-Undang Dasar 1945,
 2. Undang-Undang No 13 Tahun 2012 keistimewaan DIY
 3. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
 4. Undang-Undang No 23 Tahun 2004 pemerintahan daerah
 5. Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
 6. Serta Peraturan Hukum dalam lembaran negara yang berkaitan dengan topik penulis.
 7. data yang diperoleh langsung dari kehidupan masyarakat dengan cara wawancara, observasi, kuesioner, sample dan lain-lain
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang bersifat menjelaskan terhadap bahan hukum primer berupa literatur, jurnal, makalah serta hasil penelitian terdahulu.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder berupa kamus, berita, majalah, dan surat kabar.

8. Metode pengumpulan data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah dengan library research yaitu dengan menggunakan bahan hukum yang membahas teori-teori hukum dan peraturan perundang-undangan yang relevan untuk mengkaji terkait isu Fungsi pengawasan DPRD DIY. Juga data diperoleh langsung dari lapangan dengan cara wawancara, observasi, kuesioner, sample dan lain-lain. Baik bahan hukum primer

maupun bahan hukum sekunder dan tersier dikumpulkan berdasarkan topik permasalahan yang telah dirumuskan dan diklasifikasikan menurut sumber dan hierarkinya untuk dikaji secara holistik

9. Pengolahan dan Penyajian Data Bahan Hukum

Cara pengolahan dan penyajian bahan hukum penelitian sangat bergantung pada karakteristik penelitian. Karakteristik penelitian ini adalah penelitian campuran normatif dan empiris maka penyajian data bahan hukum ini dengan cara mendeskripsikan permasalahan Implementasi Fungsi DPRD DIY Pelaksanaan Keistimewaan DIY Pasca Berlakunya Undang-Undang No 13 Tahun 2012 menganalisis data yang diambil dari peraturan perundang-undangan, konsep, teori, pandangan pakar serta data lainnya yang relevan dengan penelitian. Data dan informasi yang telah dikumpulkan dari hasil penelitian tersebut dihubungkan dengan teori-teori dan peraturan perundang-undangan yang diperoleh dari studi dokumen, sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan dalam penelitian ini

Berdasarkan analisa tersebut maka penulis menarik kesimpulan, yaitu bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD DIY menurut UU, apa tindak lanjut yang dilakukan DPRD DIY terhadap pelaksanaan fungsi pengawasan tersebut. Kemudian ditarik kesimpulan umum yang merupakan jawaban dari permasalahan yang dibahas dan diuraikan secara sistematis

10. Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini dibagi dalam empat bab yang masing-masing babnya terdiri dari beberapa sub bab sesuai materi dan pembahasan yang dikaji.

1. Bab I adalah Pendahuluan.

Bab ini berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, Landasan Teori, metode penelitian, dan sistematika penulisan tentang Implementasi Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Daerah Istimewa Yogyakarta Pasca Undang-Undang No 13 Tahun 2012

2. Bab II adalah Tinjauan Umum DPRD

Bab ini berisi uraian tentang lembaga DPRD DIY dari anggota dewannya, komposisi anggota dewan, fraksi-fraksi yang ada pada DPRD DIY, dan alat-alat kelengkapan yang dimilikinya. Juga terdapat sub bab pengawasan menurut islam

3. Bab III adalah Pembahasan

Bab ini berisi analisis dari pada bahan-bahan hukum yang telah di kumpulkan sebagai mana metodologi yang telah tersusun untuk mengurai dan menemukan jawaban atas permasalahan peneliti dalam Implementasi Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Daerah Istimewa Yogyakarta Pasca Undang-Undang No 13 Tahun 2012

4. Bab IV adalah penutup

Bab ini berisi tentang kesimpulan dan saran penulis terhadap Implementasi Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Daerah Istimewa Yogyakarta Pasca Undang-Undang No 13 Tahun 2012 hasil yang didapat dari penelitian, serta saran dari penulis terkait masalah yang diteliti.

5. Daftar Pustaka