

**PENGAWASAN DPRD SLEMAN TERHADAP
PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN
SLEMAN NOMOR 9 TAHUN 2012 TENTANG RETRIBUSI
IZIN TRAYEK**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta



Oleh:

SUNU WIRATSONGKO

NO. MAHASISWA: 06410293

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2017

**PENGAWASAN DPRD SLEMAN TERHADAP
PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN
SLEMAN NOMOR 9 TAHUN 2012 TENTANG RETRIBUSI
IZIN TRAYEK**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta

Oleh:

SUNU WIRATSONGKO

No. Mahasiswa: 06410293

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2017

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**PENGAWASAN DPRD SLEMAN TERHADAP PELAKSANAAN
PERATURAN DAERAH KABUPATEN SLEMAN NOMOR 9 TAHUN 2012
TENTANG RETRIBUSI IZIN TRAYEK**

Telah diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk

Diajukan ke depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendadaran

Pada Tanggal 9 Maret 2017



Yogyakarta, 13 Februari 2017

Dosen Pembimbing Tugas Akhir,

(Saifudin, Dr., SH., M.Hum)

NIP: 864100101

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim penguji dalam
Ujian Tugas Akhir/Pendadaran
Pada tanggal 09 Maret 2017 dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 09 Maret 2017

Tim Penguji

Tanda Tangan

1. Ketua : Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.
2. Anggota: Dr. Drs. H. Munthoha, S.H., M.Ag.
3. Anggota: Dr. H. Ridwan, S.H., M.Hum



Mengetahui:
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
Fakultas Hukum
Dekan,



Dr. Aunur Rahim Faqih, S.H., M.Hum
NIP/NIK. 844100101

SURAT PERNYATAAN

ORISINILITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirrahmanirrahim

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : **Sunu Wiratsongko**
No Mahasiswa : **06410293**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis ilmiah (Tugas Akhir) berupa skripsi dengan judul : **Pengawasan DPRD Sleman Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Retribusi Izin Travek**

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

1. Bahwa karya tulis ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh pada kaidah-kaidah, etika dan norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (Orisinil), bebas dari unsur – unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan '*Penjiplakan karya tulis ilmiah (plagiat)*';
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir 1 dan 2), saya bersedia menerima sanksi baik sanksi administrative, akademik bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menandatangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan 'Majelis' atau 'Tim' Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjukan oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian, surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun oleh siapapun.

Di buat di : Yogyakarta
Pada tanggal : 13 Februari 2017

Pembuat pernyataan



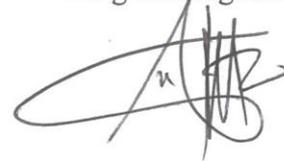
(Sunu wiratsongko)

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : SUNU WIRATSONGKO
2. Tempat Lahir : Sleman
3. Tanggal Lahir : 17 Februari 1987
4. Jenis Kelamin : Laki-laki
5. Golongan Darah : O
6. Alamat Terakhir : Jl. Godean KM. 4,5 Kwarasan RT 01 RW 04,
Nogotirto, Gamping, Sleman, Yogyakarta.
7. Alamat Asal : Jl. Godean KM. 4,5 Kwarasan RT. 01 RW. 04,
Nogotirto, Gamping, Sleman, Yogyakarta.
8. Identitas Orang Wali
 - a. Nama Ayah : Sunusma Wisudanto
Pekerjaan Ayah : Wiraswasta
 - b. Nama Ibu : Irawati
Pekerjaan ibu : Ibu Rumah Tangga
9. Alamat Wali : Jl. Godean KM. 4,5 Kwarasan RT. 01 RW. 04,
Nogotirto, Gamping, Sleman, Yogyakarta.
10. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SDN Serayu
 - b. SLTP : SMPN 8 Yogyakarta
 - c. SLTA : SMA Muhammadiyah 1 Yogyakarta
SMA Pembangunan Yogyakarta
11. Organisasi : -
12. Hobby : Traveling

Yogyakarta, 13 Februari 2017

Yang Bersangkutan



(Sunu Wiratsongko)

06410293

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

“ Allah mencintai pekerjaan yang apabila bekerja ia menyelesaikannya dengan baik”

(HR. Thabrani)

“ Sekali menutupi kesalahan sama dengan dua kali melakukan kebohongan”

“Tidak ada kegagalan dalam menjalani sebuah proses karena kegagalan terbesar adalah ketika kita menyerah dan tidak mau berusaha“

Kupersembahkan Kepada :

- 1. Ayahanda tercinta Sunusma Wisudanto.*
- 2. Ibunda tercinta Irawati.*
- 3. Adikku tersayang Daniar Elsa Nusari*

Rohayati

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr.Wb

Alhamdulillahirabbil'alamin, segala puji dan syukur penulis ucapkan kehadirat Allah SWT atas segala rahmat, karunia, serta hidayah yang telah diberikan-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini. Tak lupa shalawat dan salam senantiasa turunkan kepada jujungan besar Baginda Nabi Muhammad SAW yang telah membawa manusia dari alam kegelapan dan kebodohan menuju alam terang benderang seperti saat ini.

Tugas akhir berupa Skripsi yang berjudul **“Pengawasan DPRD Sleman Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Retribusi Izin Trayek”** ini disusun sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Berkaitan dengan selesainya Skripsi ini tentunya tidak terlepas dari bantuan dan dukungan dari berbagai pihak. Untuk itu, penulis sampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Allah SWT segala puji dan syukur atas segala petunjuk dan karunia-Nya hingga penulis diberi kekuatan serta kemampuan untuk menyelesaikan tugas akhir ini.
2. Nandang Sutrisno, SH., LL.M., M.Hum., Ph.D selaku Rektor Universitas Islam Indonesia yang memberikan kesempatan yang luar biasa kepada

penulis untuk menimba ilmu pengetahuan dan pengalaman di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

3. Dr. Aunur Rohim Faqih, SH., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti dan menyelesaikan perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Dr. Saifudin, SH., M.Hum selaku Dosen Pembimbing Tugas Akhir yang telah berkenan memberikan bimbingan dengan penuh tanggung jawab dan pengarahan yang sangat membantu saya dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini.
5. Dr. Salman Luthan S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing Akademik.
6. Bapak dan Ibu Dosen yang telah mendidik penulis selama penulis menimba ilmu di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
7. Kedua orangtua ku yaitu Bapak Sunusma Wisudanto dan Ibu Irawati, Adikku Daniar Elsa Nusari Rohayati, beserta keluarga besarku yang selalu memberikan dukungan doa, materi, dan semangat kepada Penulis selama Penulis menjalani pendidikan S1 Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
8. Mardiana Parastuti, yang selalu memberikan doa, semangat dan motivasi kepada Penulis, sehingga Penulis dapat menyelesaikan Skripsi ini.
9. Agil Widya Permana, terimakasih telah menemani aku mengurus CEPT.
10. Nando, terimakasih sudah menemani ngalor ngidol selama ini, kawan-kawan sepermainan Andra, Bona, Adi, Panji dan temen-temen lainnya

yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu, teman-teman Komunitas Ayam TJ, teman-teman KKN Unit 76.

11. Semua pihak yang mengenal, mendukung dan mendoakan penulis secara tulus dan semua pihak yang mungkin luput dari ingatan penulis.

Penulis menyadari bahwa tidak ada yang sempurna, untuk itu penulis mengharapkan adanya kritik dan saran demi perbaikan di masa yang akan datang. Semoga penulisan Skripsi ini memberikan manfaat bagi masyarakat dan perkembangan ilmu pengetahuan

Wassalamu'alaikum Wr. Wb

Yogyakarta, 13 Februari 2017

Penulis,



Sunu Wiratsongko

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMBUTAN.....	i
HALAMAN JUDUL.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
HALAMAN SURAT ORISINILITAS.....	v
HALAMAN CURRICULUM VITAE.....	vi
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR ISI.....	xi
ABSTRAK.....	xiii
BAB I	
PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Landasan Teori	11
E. Metode Penelitian.....	21
BAB II	
KEBERADAAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PROSES DEMOKRATISASI DI DAERAH.....	24
A. Pengertian Demokrasi.....	24
B. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sebagai Perangkat Demokratisasi di Daerah.....	25
C. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.....	39
BAB III	
PEMBENTUKAN DAN PENGATURAN PERATURAN DAERAH.....	49

	A. Arti Penting Peraturan Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.....	49
	B. Pembentukan Peraturan Daerah.....	57
	C. Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah.....	68
BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	86
	A. Deskripsi Data	86
	B. Pengawasan DPRD Sleman Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Retribusi Izin Trayek.....	90
	C. Kendala Yang Dihadapi DPRD Sleman Dalam Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Retribusi Izin Trayek.....	106
	D. Upaya Yang Dilakukan Dalam Mengatasi Kendala Yang Dihadapi DPRD Sleman Dalam Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Retribusi Izin Trayek.....	109
BAB V	PENUTUP.....	111
	A. Kesimpulan.....	111
	B. Saran.....	112
DAFTAR PUSTAKA		

ABSTRAK

Studi ini bertujuan untuk menganalisa secara yuridis dalam perspektif Hukum Tata Negara terhadap pengawasan DPRD Sleman terhadap pelaksanaan peraturan Daerah Kabupaten Sleman nomor 9 Tahun 2012 tentang retribusi izin trayek. Rumusan masalah yang diajukan yaitu: Bagaimana pengawasan DPRD Sleman terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Trayek?; Apa saja kendala yang dihadapi DPRD Sleman dalam pelaksanaan pengawasan terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Trayek?; Apa saja upaya yang dilakukan dalam mengatasi kendala yang dihadapi DPRD Sleman dalam pelaksanaan pengawasan terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Trayek?. Penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian deskriptif. Cara pengumpulan bahan hukum dalam penelitian deskriptif ini adalah melalui data penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan penelitian. Analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif. Hasil studi ini menunjukkan bahwa pengawasan DPRD Sleman terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dapat dilakukan oleh seluruh alat kelengkapan yang ada di DPRD, dimana pengawasan itu merupakan pengawasan politik yaitu preliminary control, interim control dan post control. Kendala yang dihadapi DPRD Sleman dalam melakukan pengawasan datang dari dalam maupun luar lembaga legislatif DPRD Sleman, disamping itu anggaran yang sedikit menjadi penghambat pelaksanaan pengawasan perda. Upaya yang dilakukan dalam mengatasi kendala tersebut, DPRD Sleman selalu berkoordinasi dengan pemerintah pusat. Setiap tahun dilakukan audit dan pemberian laporan dari BPK kepada DPRD.

Kata Kunci: Pengawasan DPRD, Pelaksanaan Perda, Retribusi Izin Trayek.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Otonomi Daerah bukanlah merupakan suatu kebijakan yang baru dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia karena sejak berdirinya negara kesatuan Republik Indonesia sudah dikenal adanya otonomi daerah yang dipayungi oleh Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945¹. Sedangkan inti dari pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan pemerintah daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreatifitas, dan peran serta masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya.

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 dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, kemudian direvisi dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah membawa perubahan yang fundamental dalam sistem Pemerintahan Daerah, yaitu dari sistem pemerintahan yang sentralistik kepada desentralisasi. Sistem pemerintahan desentralisasi ini merupakan penyelenggaraan pemerintahan dititik beratkan kepada daerah Kabupaten/Kota sehingga daerah Kabupaten/Kota memiliki

¹ Syamsudin Haris, *Desentralisasi & otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005, hlm. 101.

keleluasaan untuk mengelola rumah tangga daerahnya dengan prinsip otonomi daerah, Ketetapan MPR Nomor XV/ MPR/1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah yang berbunyi sebagai berikut: “Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada Daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah. Disamping penyelenggaraan Otonomi Daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah yang didukung oleh semangat otonomi, pelaksanaan yang berkualitas serta sarana dan prasarana yang memadai”.²

Menurut Pasal 1 ayat (5) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pengertian ini memberikan implikasi bahwa Pemerintah Pusat memberikan kewenangan seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Daerah dengan inisiatifnya sendiri dapat menyelenggarakan Pemerintahan Daerah dengan membuat peraturan-peraturan daerah.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menempatkan Pemerintah Daerah dan DPRD selaku penyelenggara

² <http://www.unisosdem.org/otonomi/oto-tapmprXV.htm>

pemerintahan daerah. Sesama unsur pemerintahan daerah pada dasarnya kedudukan Pemerintah Daerah (eksekutif) dan DPRD (legislatif) adalah sama, yang membedakannya adalah fungsi, tugas dan wewenang serta hak dan kewajibannya. Karena itu hubungan yang harus dibangun antara Pemerintah Daerah dan DPRD mestinya adalah hubungan kemitraan dalam rangka mewujudkan pemerintahan daerah yang baik (*good local governance*).³

Luasnya kewenangan daerah otonomi ini terlihat dari ketentuan pasal 10 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa urusan Pemerintah Pusat adalah meliputi : (1) Politik Luar Negeri; (2) Pertahanan (3) Keamanan; (4) Yustisi; (5) Moneter dan fiskal nasional; dan (6) Agama, sementara diluar urusan itu, merupakan kewenangan pemerintah daerah untuk menyelenggarakannya. Dalam menyelenggarakan seluruh kewenangan diluar urusan Pemerintah Pusat ini, terdapat pembagian urusan yang terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Menurut Pasal 14 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, Urusan wajib yang menjadi urusan pemerintahan daerah untuk Kabupaten/Kota meliputi: (1) perencanaan dan pengendalian pembangunan; (2) perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang; (3) penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat; (4) penyediaan sarana dan prasarana umum; (5) penanganan bidang kesehatan; (6) penyelenggaraan pendidikan; (7) penanggulangan masalah sosial; (8) pelayanan bidang ketenagakerjaan; (9) fasilitas pengembangan koperasi, usaha

³ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Kanisius, Yogyakarta, 2002, hlm. 217.

kecil dan menengah; (10) pengendalian lingkungan hidup; (11) pelayanan pertanahan; (12) pelayanan kependudukan dan catatan sipil; (13) pelayanan administrasi umum pemerintahan; (14) pelayanan administrasi penanaman modal; (15) penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan (16) urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan. Sementara urusan pilihan pemerintah daerah meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Tujuan pemberian otonomi daerah adalah untuk menjamin, mekanisme demokrasi ditingkat daerah untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat baik untuk kepentingan daerah setempat maupun untuk mendukung kebijaksanaan politik nasional dalam era reformasi saat ini. Untuk menjapai tujuan dimaksud Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menekankan tiga faktor yang mendasar sebagai berikut:⁴

1. Memberdayakan masyarakat.
2. Menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas.
3. Meningkatkan peran serta masyarakat secara aktif dan meningkatkan peran dan fungsi Badan Perwakilan Rakyat.

Ketiga faktor tersebut diatas point 1 dan 2 merupakan demokratisasi, daerah yang harus ditumbuh kembangkan, sehingga otonomi yang diberikan pusat kepada daerah betul-betul dirasakan mamfaatnya oleh rakyat didaerah,

⁴ Inosentius Syamsul, *Meningkatkan Kinerja Fungsi legislasi DPRD*, Adeksi, Jakarta, 2002, hlm. 73.

sedangkan point tiga adalah berkaitan dengan fungsi-fungsi yang dipunyai DPRD sebagai Badan Perwakilan Rakyat.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, posisi DPRD ditempatkan pada posisi yang sangat strategis dan menentukan dalam pelaksanaan otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Fungsi pengawasan peraturan daerah sangatlah penting yang memberikan kesempatan kepada DPRD untuk lebih aktif dan kreatif menyikapi berbagai kendala terhadap pelaksanaan perda. Melalui pengawasan dewan, eksekutif sebagai pelaksana kebijakan akan terhindar dari berbagai penyimpangan dan penyelewengan, dari hasil pengawasan dewan akan diambil tindakan penyempurnaan memperbaiki pelaksanaan kebijakan tersebut. Untuk menghindari berbagai kesalahan administratif dalam tata laksana birokrasi pemerintahan daerah tanpa mereka sadari dapat bermuara pada dugaan tindak pidana korupsi bagi pejabat publik yang menangani urusan publik tersebut, dengan adanya pengawasan DPRD akan dapat memberikan perlindungan yang cukup efektif terhadap eksekutif dalam menjalankan tata laksana birokrasi pemerintahan secara optimal.⁵

Bentuk pengawasan yang dilakukan oleh DPRD adalah pengawasan politik, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh lembaga legislatif (DPRD) terhadap lembaga eksekutif (Kepala Daerah, Wakil Kepala Daerah beserta perangkat daerah) yang lebih bersifat kebijakan strategis dan bukan pengawasan teknis maupun administratif,

⁵ *Ibid.*, hlm. 80.

sebab DPRD adalah lembaga politik seperti penggunaan anggaran yang telah dialokasikan disalah gunakan untuk hal-hal yang merugikan rakyat dan negara.

Fungsi, tugas, wewenang dan hak DPRD diharapkan DPRD mampu memainkan perannya secara optimal mengemban fungsi kontrol terhadap pelaksanaan peraturan daerah. Tujuannya adalah terwujudnya pemerintahan daerah yang efisien, bersih, berwibawa dan terbebas dari berbagai praktek yang berindikasi korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Menurut Mardiasmo ada tiga aspek utama yang mendukung keberhasilan otonomi daerah, yaitu pengawasan, pengendalian, dan pemeriksaan.⁶ Ketiga hal tersebut pada dasarnya berbeda baik konsepsi maupun aplikasinya. Pengawasan mengacu pada tingkatan atau kegiatan yang dilakukan diluar pihak eksekutif yaitu masyarakat dan DPRD, untuk mengawasi kinerja pemerintahan. Pengendalian (*control*) adalah mekanisme yang dilakukan oleh pihak eksekutif (pemerintah Daerah) untuk menjamin dilaksanakannya sistem dan kebijakan manajemen sehingga tujuan organisasi dapat tercapai. Pemeriksaan Audit merupakan kegiatan oleh pihak yang memiliki independensi dan memiliki kompetensi profesional untuk memeriksa apakah hasil kinerja pemerintah daerah telah sesuai dengan standar atau kreteria yang ada.

Tugas dan wewenang DPRD melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah terdapat dalam Pasal 42 huruf c Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 mengatakan: Tugas dan wewenang DPRD melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya peraturan Kepala Daerah, APBD, Kebijakan Pemerintah Daerah

⁶ Mardiasmo, *op.cit.*, hlm. 219.

dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama Internasional di daerah.

Fungsi pengawasan DPRD mempunyai kaitan yang erat dengan fungsi legislasi, karena pada dasarnya objek pengawasan adalah menyangkut pelaksanaan dari perda itu sendiri dan pelaksanaan kebijakan publik yang telah tertuang dalam perda.⁷ Kewenangan DPRD mengontrol kinerja eksekutif agar terwujud *good governance* seperti yang diharapkan rakyat. Demi mengurangi beban masyarakat, DPRD dapat menekan eksekutif untuk memangkas biaya yang tidak perlu, dalam memberikan pelayanan kepada warganya.⁸

Peningkatan peran legislatif (DPRD) yang sebenarnya dimaksudkan agar terciptanya “*check and balances*”, ternyata telah menimbulkan keadaan yang tidak diharapkan sering terdengar pernyataan penolakan anggota DPRD terhadap laporan pertanggung jawaban kepala daerah jauh sebelum laporan tersebut disampaikan, dibahas dan diklarifikasi disertai ancaman akan dijatuhkan misi tak percaya. Hal ini berarti fungsi pengawasan DPRD tidak profesional. Kewenangan DPRD untuk mengawasi pelaksanaan Perda hanya disebutkan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Pasal 42 huruf c tanpa dirinci lebih lanjut tentang batas kewenangan serta cara pengawasan. Akibatnya masing-masing DPRD menjabarkan fungsi pengawasan sesuai dengan apa yang diinginkan, akhirnya fungsi pengawasan seringkali

⁷ Inosentius Syamsul, *op.cit.*, hlm. 73.

⁸ Syamsuddin Haris, *op.cit.* hlm. 147.

menjadi alat politik tertentu dan tidak menjadi alat penyempurnaan kinerja politik yang demokratis dan akuntabel.

Masalahnya apakah DPRD memiliki kewenangan untuk membatalkan sebuah surat keputusan Kepala Daerah ketika bertentangan dengan peraturan daerah, ternyata tidak ada suatu peraturan perundang-undangan yang menyatakan DPRD memiliki kewenangan untuk hal tersebut sehingga dapat disimpulkan pengawasan DPRD terhadap produk hukum tidak disertai dengan penegakan hukum (*enforcement*). Kekuatan DPRD hanyalah meminta Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban (LKPJ) Walikota, hal ini mungkin akan membuat pengawasan pelaksanaan Perda oleh DPRD menjadi kurang efektif.

Khusus di Kabupaten Sleman, regulasi terhadap operasional retribusi izin penyelenggaraan angkutan diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Trayek. Trayek berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 adalah lintasan kendaraan umum untuk pelayanan jasa angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum, yang mempunyai asal dan tujuan perjalanan tetap, lintasan tetap dan jadwal tetap maupun tidak terjadwal.⁹ Meskipun telah diatur dalam dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012, namun fakta empirisnya masih terdapat pelanggaran izin trayek. Seperti yang dikutip dari berita, bahwa Dishubkominfo Sleman beserta jajaran pada Hari Rabu, 31 Juli 2013 menggelar operasi kelayakan bus angkutan lebaran di

⁹ Lihat Pasal 1 Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Trayek

Terminal Jombor, Sebanyak 10 kendaraan dinilai tak layak beroperasi karena tak punya rem tangan dan melanggar trayek.¹⁰ Kabid Lalu Lintas, Dinas Perhubungan Komunikasi dan informatika Kabupaten Sleman, Sulton Fatoni menargetkan akan menjaring kendaraan yang melanggar izin trayek dan tidak memiliki kelengkapan surat-surat. Pada operasi sebelumnya juga didapati 2 armada yang melanggar trayek, dimana yang seharusnya beroperasi Bogor-Purworejo tetapi masuk Jogja.¹¹

Pengawasan terhadap retribusi izin trayek tersebut tidak hanya dilakukan oleh Dishubkominfo Sleman saja dalam prakteknya, akan tetapi DPRD Kabupaten Sleman sebagai lembaga legislatif mempunyai peran dalam pengawasan pelaksanaan Perda apakah sudah dijalankan sebagaimana mestinya. Berdasarkan hal tersebut penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang “PENGAWASAN DPRD SLEMAN TERHADAP PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN SLEMAN NOMOR 9 TAHUN 2012 TENTANG RETRIBUSI IZIN TRAYEK”.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan sebelumnya, rumusan permasalahan yang diajukan penulis adalah:

1. Bagaimana pengawasan DPRD Sleman terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Trayek?

¹⁰ <http://jogja.tribunnews.com/2013/08/01/dishubkominfo-sleman-temukan-banyak-pelanggaran-kir>

¹¹ *Ibid*

2. Apa saja kendala yang dihadapi DPRD Sleman dalam pelaksanaan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Trayek?
3. Apa saja upaya yang dilakukan dalam mengatasi kendala yang dihadapi DPRD Sleman dalam pelaksanaan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Trayek?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan, tujuan dari penelitian ini adalah untuk:

1. Mengetahui dan menganalisis pelaksanaan pengawasan DPRD Sleman terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Trayek.
2. Mengetahui dan menganalisis kendala yang dihadapi DPRD Sleman dalam pelaksanaan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Trayek.
3. Mengetahui dan menganalisis upaya yang dilakukan dalam mengatasi kendala yang dihadapi DPRD Sleman dalam pelaksanaan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Trayek

D. Landasan Teori

1. Demokrasi

Istilah demokrasi muncul dalam peradaban Yunani sekitar abad ke-V Sebelum Masehi (SM). Demokrasi atau *demokratia* merupakan suatu ungkapan yang terdiri dari kata *demos* sinonim kata *populous* yang berarti rakyat dan *kratia* yang berarti pemerintahan atau wewenang. Olehnya itu demokrasi dapat diartikan sebagai pemerintahan oleh rakyat.¹² Demokrasi dalam arti sempit menurut Joseph Schumpeter, adalah sebuah metode politik dan sebuah mekanisme untuk memilih pemimpin politik. Warga negara diberikan kesempatan untuk memilih salah satu di antara pemimpin-pemimpin politik yang bersaing meraih suara dan pada pemilihan berikutnya, warga negara dapat mengganti wakil mereka yang dipilih sebelumnya. Kemampuan untuk memilih di antara pemimpin-pemimpin pada masa pemilihan inilah yang disebut demokrasi.¹³

Menurut Robert A. Dahl, demokrasi adalah satu sistem politik yang memberi peluang kepada rakyat jelata membuat keputusan-keputusan secara umum dan menekankan responsifitas pemerintah terhadap preferensi warga negaranya yang setara secara politis sebagai sifat dasar demokrasi.¹⁴ Sedangkan menurut Abraham Lincoln, demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan dimana kekuasaan politik tertinggi (*supreme political authority*) dan kedaulatan (*soverignty*) ada di tangan rakyat yang berhak untuk memerintah.¹⁵

¹² Hasbi Umar, "Paradigma Baru Demokrasi di Indonesia: Pendekatan terhadap Pemilu DPR/DPRD, Jurnal Innovatio Vol.VII, No.14 Edisi Juli-September 2008, hlm. 315.

¹³ George Serensen, *Demokrasi dan Demokratisasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm.14.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

Pemahaman demokrasi ini telah dipahami secara universal dimana demokrasi tidak lagi dipahami dari segi substantifnya saja dengan memberikan apa yang menjadi hak-hak rakyat, namun juga dilihat dari segi proseduralnya, yaitu bagaimana mekanisme penyampaian hak-hak tersebut. Dengan demikian, demokrasi tidak berarti rakyat sendiri yang harus menyampaikan hak-haknya tersebut, tetapi juga dapat mewakilkannya kepada pihak lain melalui suatu mekanisme tertentu. Oleh karena itu cukup beralasan jika kemudian demokrasi diartikan sebagai *government by the people, either directly or through representative*.¹⁶

Lain halnya dengan demokrasi sebelum amandemen UUD NRI 1945 ditandai dengan kedaulatan yang berada di tangan rakyat dan dijalankan oleh MPR RI sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NKRI 1945 yaitu: “kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan berdasarkan UUD”. Demikian halnya Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi: “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Sebelumnya yang dikenal adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*). Konsep ini merupakan penjabaran dari konsep *Rule of Law*, dengan berpedoman pada sistem hukum eropa *continental*.¹⁷

Dari sisi pemahaman kedaulatan rakyat, kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat. Kekuasaan tertinggi di tangan rakyat itu dibatasi oleh kesepakatan yang mereka tentukan sendiri secara bersama-sama yang

¹⁶ Hasbi Umar, *op.cit.*, hlm. 318.

¹⁷ Martha Pighome, “Implementasi Prinsip Demokrasi dan Nomokrasi dalam Struktur Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945” dalam Jurnal Dinamika Hukum Vol 11 No.2 Mei 2011, hlm. 336.

dituangkan dalam aturan hukum yang berpuncak pada rumusan konstitusi sebagai produk kesepakatan tertinggi dari seluruh rakyat.¹⁸

Proses inilah yang secara teoritis disebut kontrak sosial antara seluruh rakyat. Aturan hukum membatasi dan mengatur bagaimana kedaulatan rakyat disalurkan, dijalankan, dan diselenggarakan dalam kegiatan kenegaraan dan pemerintahan. Inilah yang kemudian berkembang menjadi doktrin negara hukum. Sebaliknya hukum harus mencerminkan kepentingan dan perasaan keadilan rakyat. Oleh karena itu, hukum harus dibuat dengan mekanisme demokratis.¹⁹

Demokrasi tidak dapat dibahas secara terpisah tanpa mengaitkannya dengan konsep negara hukum, karena negara hukum merupakan salah satu negara demokratis, dan demokratis merupakan salah satu cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum (negara hukum yang demokratis).²⁰ Secara substansial, makna demokrasi dari kaca mata hukum ada dua yakni, berkaitan dengan norma berupa cara memperoleh kekuasaan dan bagaimana melaksanakan kekuasaan.²¹

Setelah adanya perubahan sistem demokrasi sebagaimana terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945, bahwa: “ditandai dengan demokrasi secara langsung oleh rakyat, dari rakyat, dan untuk rakyat”, maka kepala negara yang sebelum amandemen dipilih oleh MPR RI telah berubah dimana dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan Presiden dan Wakil Presiden

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*, hlm. 338

²¹ Zulfirman, “Ontologi Demokrasi”, Jurnal Hukum 14 (2) Juni 2006, Universitas Sultan Agung (UNISULA). Semarang, hlm. 137-138.

bahkan Kepala Daerah (Pemilukada). Demokratisasi bertujuan untuk menciptakan keadilan dalam berpolitik. Di samping itu demokrasi dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia baik dibidang politik, ekonomi, dan lain-lain. Demokrasi di bidang ekonomi disebut demokrasi ekonomi.²² Demokrasi ekonomi dan demokrasi politik oleh Bung Karno disebut sebagai Sosio-Demokrasi.²³

2. Lembaga Perwakilan Daerah

Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai mana telah direvisi dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Pasal 1 angka 4, menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Penyelenggara Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan 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.

Pemerintahan Daerah di Indonesia, dibagi menjadi dua yaitu Pemerintah Daerah Propinsi yang terdiri atas Pemerintah Daerah Propinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang

²² Novita Dewi Mashithoh, "Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pemberdayaan Ekonomi Perempuan Sebagai Perwujudan Ekonomi Kerakyatan" Jurnal Law Reform Pembaharuan Hukum, Oktober 2007, Program Magister Ilmu Hukum, Unisula, Semarang, hlm. 41.

²³ Djauhari, "Konsep Negara Kesejahteraan Pra Kemerdekaan RI", Jurnal Hukum 16 Juni 2006, FH UNISULA, Semarang, hlm. 323.

terdiri atas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.²⁴

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki susunan dan kedudukan yang mencakup keanggotaan, pimpinan, fungsi, tugas, wewenang, hak, kewajiban, penggantian antar waktu, alat kelengkapan, protokoler, keuangan, peraturan tata tertib, larangan dan sanksi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Di samping memiliki susunan dan kedudukan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga memiliki fungsi antara lain:²⁵

- a. Fungsi legislasi;
- b. Fungsi anggaran; dan
- c. Fungsi pengawasan.

Fungsi legislasi merupakan fungsi di bidang peraturan perundangan yaitu membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Fungsi anggaran merupakan fungsi keuangan daerah yaitu merencanakan, merancang, membahas, menyusun, dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Hal ini berkaitan erat dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yang didanai dari beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Sedangkan fungsi

²⁴ Mamesah, *Sistem Administrasi Keuangan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 8.

²⁵ Victor Situmorang, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hlm. 29.

pengawasan ditujukan bagi pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Pengawasan dimaksudkan agar pelaksanaan berbagai urusan pemerintahan di Daerah tetap dapat berjalan sesuai dengan standar dan kebijakan Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Selain susunan, kedudukan, dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga terdapat tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Tugas dan wewenang tersebut terdapat dalam Pasal 42 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, yang menyebutkan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang:

- a. Membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama;
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bersama dengan Kepala Daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan Kepala Daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama Internasional di daerah;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota;
- e. Memilih Wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah; Apabila terjadi demikian, maka Kepala Daerah mengusulkan 2 (dua) orang calon Wakil Kepala Daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan usul Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah terhadap rencana Perjanjian Internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama Internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah; kerjasama Internasional adalah kerjasama daerah dengan pihak Luar Negeri yang meliputi kerjasama Kabupaten/Kota, kerjasama teknik termasuk bantuan kemanusiaan, kerjasama penerusan pinjaman/hibah, kerjasama penyertaan modal dan kerjasama lainnya sesuai dengan peraturan perundangan.

- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; Laporan dimaksudkan adalah laporan yang disampaikan oleh Kepala Daerah setiap tahun dalam sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berkaitan dengan penyelenggaraan tugas Otonomi dan tugas Pembantuan;
- i. Membentuk Panitia Pengawas pemilihan Kepala Daerah;
- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah;
- k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Selain itu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, memiliki hak dan kewajiban.

Hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah antara lain:²⁶

- a. Interpelasi, yaitu hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk meminta keterangan kepada Kepala Daerah mengenai Kebijakan Pemerintah Daerah yang penting dan strategis yang berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara.
- b. Angket, yaitu hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan Kepala Daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- c. Menyatakan pendapat, yaitu hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan Kepala Daerah terhadap kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Adapun Hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah antara lain:

- a. Mengajukan rancangan Peraturan Daerah;
- b. Mengajukan pertanyaan;
- c. Menyampaikan usul dan pendapat;
- d. Memilih dan dipilih;
- e. Membela diri;
- f. Imunitas;
- g. Protokoler; dan
- h. Keuangan dan administratif.

Kewajiban anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah antara lain:

²⁶ Ateng Syafruddin, *Hubungan Kepala Daerah Dengan DPRD*, Tarsito, Bandung, 2003, hlm. 49.

- a. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan;
 - b. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
 - c. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 - d. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
 - e. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
 - f. Mendahulukan kepentingan Negara di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan;
 - g. Memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya;
 - h. Menaati Peraturan Tata Tertib, Kode Etik, dan sumpah/janji anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

3. Pengawasan

Istilah *controlling* sama dengan istilah pengawasan dan istilah pengawasan telah mengandung pengertian luas, yakni tidak hanya bersifat melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan hasil kegiatan pengawasan, tetapi juga mengandung pengendalian dalam arti, menggerakkan, memperbaiki dan dan meluruskan sehingga mencapai tujuan yang sesuai dengan apa yang direncanakan.²⁷ Sarwoto memberikan definisi tentang pengawasan sebagai kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau dikehendaki.²⁸

Subjek yang melaksanakan pengawasan atau memiliki fungsi pengawasan adalah manajer. Pengawasan menggunakan tolok ukur rencana yang ditetapkan untuk mencapai hasil yang dikehendaki. Inti dari definisi yang diberikan Sarwoto tersebut adalah kegiatan manajer yang mengusahakan, jadi tidak hanya melalui

²⁷ Victor Situmorang, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1993, hlm. 18.

²⁸ Sarwoto, *Dasar-Dasar Organisasi dan Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 93.

pengamatan saja, tetapi dapat pula dengan cara lain. Tujuan pengawasan menurut definisi tersebut, yaitu megusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana.

Siagian memberikan definisi pengawasan sebagai proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.²⁹ Di samping definisi dari para sarjana di Indonesia, definisi tentang pengawasan diutarakan pula oleh beberapa sarjana dari negara Barat seperti yang dikemukakan George Terry, pengawasan adalah untuk menentukan apa yang telah dicapai, mengadakan evaluasi atasnya, dan untuk menjamin agar hasilnya sesuai dengan rencana. Henry Fayol mengatakan bahwa definisi pengawasan yakni terdiri dari pengujian apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan dengan instruksi yang telah digariskan.³⁰

Berdasarkan definisi tentang pengawasan yang telah dikemukakan tersebut, pada dasarnya pengawasan mempunyai dua bagian, pertama menggambarkan wujud dari kegiatan pengawasan dan kedua menggambarkan tujuan dan sasaran yang hendak dicapai oleh pengawasan tersebut. Pengawasan menjadi hal yang penting guna mewujudkan pemerintahan yang bersih, termasuk dalam hal ini pengawasan Peraturan Daerah di Kabupaten Sleman.

Paulus Efendi Lotulung mengemukakan beberapa macam pengawasan dalam hukum administrasi negara, yaitu bahwa ditinjau dari segi kedudukan dari

²⁹ Siagian, *Filsafat Adminitrasi*, Gunung Agung, Jakarta, 1990, hlm. 107.

³⁰ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hlm. 37.

badan/organ yang melaksanakan kontrol itu terhadap badan/organ yang dikontrol dapatlah dibedakan kontrol ektern dan intern. Kontrol intern berarti bahwa pengawasan itu dilakukan oleh badan yang secara organisatoris/ struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintahan sendiri, sedangkan kontrol ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh badan/ lembaga yang secara organisatoris/ struktural berada di luar pemerintah. Ditinjau dari segi waktu dilaksanakannya pengawasan atau kontrol dibedakan dalam dua jenis, yaitu kontrol *a-priori* dan kontrol *a-posteriori*. Kontrol *a-priori* terjadi bila pengawasan itu dilaksanakan sebelum dikeluarkannya keputusan atau ketetapan pemerintah, sedangkan kontrol *a-posteriori* terjadi bila pengawasan itu baru dilaksanakan sesudah dikeluarkannya keputusan atau ketetapan pemerintah, selain itu kontrol dapat pula ditinjau dari segi objek yang diawasi, yang terdiri dari kontrol dari segi hukum (*rechtmatigheid*) dan kontrol dari segi kemanfaatan (*doelmatigheid*). Kontrol dari segi hukum dimaksudkan untuk menilai segi-segi atau pertimbangan yang bersifat hukum saja (segi legalitas) yaitu, segi *rechtmatigheid* dari perbuatan pemerintah, sedangkan kontrol dari segi kemanfaatan dimaksudkan untuk menilai benar tidaknya perbuatan pemerintah itu dari segi atau pertimbangan kemanfaatan.³¹

E. Metodologi Penelitian

1. Objek Penelitian

Pengawasan DPRD Sleman terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Trayek

³¹ Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 15-16.

2. Subjek Penelitian

Anggota Komisi D DPRD Kabupaten Sleman.

3. Sumber Data

a. Sumber Data Primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung dari subjek penelitian.

b. Sumber Data Sekunder terdiri dari:

1) Bahan Hukum Primer, yaitu berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan.

2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu berupa buku-buku, literatur, hasil penelitian, pendapat ahli.

3) Bahan Hukum Tersier, yaitu merupakan bahan yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum, kamus Bahasa Indonesia, kamus Bahasa Inggris, ensiklopedia dan lain-lain.

4. Metode Pengumpulan Data

a. Studi pustaka, yakni dengan mengkaji jurnal, hasil penelitian hukum, literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

b. Wawancara, yaitu melakukan tanya jawab secara langsung dengan subjek penelitian dengan berpedoman pada daftar pertanyaan yang telah disiapkan.

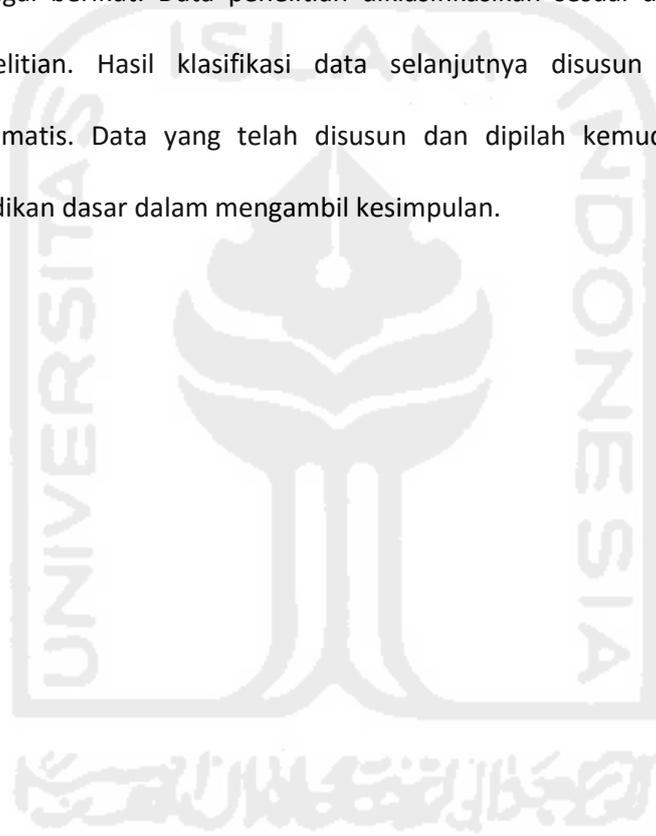
5. Metode Pendekatan

a. Pendekatan yuridis, yaitu menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang diteliti.

- b. Pendekatan konseptual, yaitu mempelajari pandangan-pandangan dengan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum.

6. Analisis Data

Dilakukan secara yuridis, yaitu data yang diperoleh disajikan secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatif (*content analysis*) dengan langkah-langkah sebagai berikut: Data penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan penelitian. Hasil klasifikasi data selanjutnya disusun dan dipilah secara sistematis. Data yang telah disusun dan dipilah kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam mengambil kesimpulan.



BAB II

KEBERADAAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PROSES DEMOKRATISASI DI DAERAH

A. Pengertian Demokrasi

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mengartikan demokrasi sebagai (1) bentuk atau sistem pemerintahan yang segenap rakyat turut serta memerintah dengan perantaraan wakilnya; pemerintahan rakyat; (2) gagasan atau pandangan hidup yang mengutamakan persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan yang sama bagi semua warga Negara. Sedangkan demokrasi politik³² yakni sistem politik yang ditandai dengan berfungsinya lembaga legislatif, eksekutif, yudikatif yang secara relatif bersifat otonom.³³

Menurut Kamus Politik istilah “demokrasi” berasal dari dua kata Yunani, *demos* artinya rakyat dan *kratos* artinya pemerintahan. Jadi, demokrasi adalah pemerintahan “dari rakyat untuk rakyat”. Ideologi yang ditata dengan memadukan nilai-nilai liberal, pemerintahan berdasarkan hukum, dan berdasarkan sistem Pemilu yang bebas. Adapun prinsip utama yang mendasari ide demokrasi ialah konstitusionalisme, kedaulatan rakyat, aparat yang bertanggungjawab dan pemerintahan yang berdasarkan undang-undang dan asas mayoritas.³⁴

³² Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, cet. IV, Balai Pustaka, Jakarta, 1993, hlm. 195.

³³ *Ibid.*

³⁴ B.N. Marbun, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002. hlm. 115

Menurut Harold Laski sebagaimana dikutip Juanda bahwa tidak ada definisi demokrasi yang memadai untuk dijadikan konsep dalam sejarah. Demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan, sekaligus sebagai pandangan hidup sosial. Esensinya dapat ditemukan dalam karakter pemilih, hubungan pemerintah dengan rakyat, tidak adanya perbedaan warga negara di dalam bidang ekonomi, menolak pengakuan istimewa karena kelahiran, ras, suku atau kepercayaan.³⁵

Afan Gaffar menyatakan bahwa dalam ilmu politik, dikenal dua macam pemahaman tentang demokrasi yakni pemahaman secara normatif dan pemahaman secara empirik (*procedural democracy*). Dalam pemahaman secara normatif, demokrasi merupakan sesuatu yang secara ideal hendak dilakukan atau diselenggarakan oleh sebuah Negara, misalnya ungkapan “pemerintah dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat”. Ungkapan normatif tersebut biasanya diterjemahkan dalam Konstitusi pada masing-masing Negara.³⁶

B. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sebagai Perangkat Demokratisasi di Daerah

1. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai mana telah direvisi dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Pasal 1 angka 4, menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur penyelenggara

³⁵ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, PT Alumni, Bandung, 2004, hlm. 59.

³⁶ Afan Gaffar, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000, hlm. 3-6.

Pemerintahan Daerah. Penyelenggara Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan 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.

Pemerintahan Daerah di Indonesia, dibagi menjadi dua yaitu Pemerintah Daerah Propinsi yang terdiri atas Pemerintah Daerah Propinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang terdiri atas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.³⁷

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki susunan dan kedudukan yang mencakup keanggotaan, pimpinan, fungsi, tugas, wewenang, hak, kewajiban, penggantian antar waktu, alat kelengkapan, protokoler, keuangan, peraturan tata tertib, larangan dan sanksi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Di samping memiliki susunan dan kedudukan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga memiliki fungsi antara lain:³⁸

³⁷ Mamesah, *Sistem Administrasi Keuangan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 8.

³⁸ Victor Situmorang, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hlm. 29.

- d. Fungsi legislasi;
- e. Fungsi anggaran; dan
- f. Fungsi pengawasan.

Fungsi legislasi merupakan fungsi di bidang peraturan perundangan yaitu membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Fungsi anggaran merupakan fungsi keuangan daerah yaitu merencanakan, merancang, membahas, menyusun, dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Hal ini berkaitan erat dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yang didanai dari beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Sedangkan fungsi pengawasan ditujukan bagi pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Pengawasan dimaksudkan agar pelaksanaan berbagai urusan pemerintahan di Daerah tetap dapat berjalan sesuai dengan standar dan kebijakan Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Selain susunan, kedudukan, dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga terdapat tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Tugas dan wewenang tersebut terdapat dalam Pasal 42 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, yang menyebutkan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang:

- l. Membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama;
- m. Membahas dan menyetujui rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bersama dengan Kepala Daerah;
- n. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan Kepala Daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, kebijakan Pemerintah Daerah dalam

- melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama Internasional di daerah;
- o. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota;
 - p. Memilih Wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah; Apabila terjadi demikian, maka Kepala Daerah mengusulkan 2 (dua) orang calon Wakil Kepala Daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan usul Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
 - q. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah terhadap rencana Perjanjian Internasional di daerah;
 - r. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama Internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah; kerjasama Internasional adalah kerjasama daerah dengan pihak Luar Negeri yang meliputi kerjasama Kabupaten/Kota, kerjasama teknik termasuk bantuan kemanusiaan, kerjasama penerusan pinjaman/hibah, kerjasama penyertaan modal dan kerjasama lainnya sesuai dengan peraturan perundangan.
 - s. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; Laporan dimaksudkan adalah laporan yang disampaikan oleh Kepala Daerah setiap tahun dalam sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berkaitan dengan penyelenggaraan tugas Otonomi dan tugas Pembantuan;
 - t. Membentuk Panitia Pengawas pemilihan Kepala Daerah;
 - u. Melakukan pengawasan dan meminta laporan Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah;
 - v. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Selain itu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, memiliki hak dan kewajiban.

Hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah antara lain:³⁹

- d. Interpelasi, yaitu hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk meminta keterangan kepada Kepala Daerah mengenai Kebijakan Pemerintah Daerah yang penting dan strategis yang berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara.
- e. Angket, yaitu hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan Kepala Daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

³⁹ Ateng Syafruddin, *Hubungan Kepala Daerah Dengan DPRD*, Tarsito, Bandung, 2003, hlm. 49.

- f. Menyatakan pendapat, yaitu hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan Kepala Daerah terhadap kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Adapun Hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah antara lain:

- i. Mengajukan rancangan Peraturan Daerah;
- j. Mengajukan pertanyaan;
- k. Menyampaikan usul dan pendapat;
- l. Memilih dan dipilih;
- m. Membela diri;
- n. Imunitas;
- o. Protokoler; dan
- p. Keuangan dan administratif.

Kewajiban anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah antara lain:

- i. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan;
- j. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- k. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- l. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
- m. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
- n. Mendahulukan kepentingan Negara di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan;
- o. Memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya;
- p. Menaati Peraturan Tata Tertib, Kode Etik, dan sumpah/janji anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- q. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

2. Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, terdiri atas anggota Partai Politik peserta Pemilihan Umum yang dipilih berdasarkan hasil Pemilihan Umum.

Agar keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diakui, maka perlu peresmian anggota dewan. Peresmian anggota dewan ditetapkan dengan Keputusan Gubernur atas nama Presiden berdasarkan usul Bupati atau Walikota, sesuai laporan dari Komisi Pemilihan Umum. Adapun domisili anggota dewan adalah di kota dimana anggota dewan dipilih.

Sebelum menjalankan jabatannya, maka anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama yang dipimpin oleh Ketua atau Wakil Ketua Pengadilan Negeri dalam Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang bersifat istimewa. Apabila terdapat halangan kehadiran bagi anggota dewan dalam mengucapkan sumpah/janji, maka anggota dewan yang bersangkutan mengucapkan sumpah/janji dipandu oleh Ketua atau Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Rapat Paripurna yang bersifat istimewa. Adapun bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam status pengganti antar waktu, sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh Ketua atau Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersifat istimewa.⁴⁰

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam status pengganti antar waktu adalah anggota dewan yang menggantikan anggota dewan terpilih yang karena sesuatu hal tidak dapat melaksanakan tugas-tugas dan kewajibannya, misalnya:⁴¹

- a. Karena meninggal dunia;

⁴⁰ [Ateng Syafrudin](#), *DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) sebagai Badan Legislatif Daerah dari Masa ke Masa*, Mandar Maju, Bandung, 2002, hlm. 32.

⁴¹ [Sri Hadiati W. K.](#), *Kompetensi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Pusat Kajian Kinerja Sumber Daya Aparatur, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 2004, hlm. 54.

- b. Mengundurkan diri sebagai anggota dewan atas permintaan sendiri secara tertulis;
- c. Mengundurkan diri karena diusulkan oleh Partai Politik yang bersangkutan;
- d. Berhalangan tetap sebagai anggota dewan, misalnya karena sakit;
- e. Melanggar sumpah/janji, kode etik dan tidak melaksanakan kewajiban sebagai anggota dewan;
- f. Melanggar larangan rangkap jabatan; dan
- g. Dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan karena suatu perbuatan pidana.

Berkaitan dengan pengucapan sumpah atau janji anggota dewan Perwakilan Rakyat Daerah terdapat tata urutan acara, yang meliputi: pembukaan rapat oleh pimpinan dewan, pembacaan keputusan peresmian pemberhentian dan pengangkatan anggota dewan oleh Sekretaris Dewan, pengucapan sumpah/janji anggota, penandatanganan berita acara sumpah/janji, pengumuman pimpinan sementara dewan, serah terima pimpinan dewan lama kepada pimpinan sementara secara simbolis, sambutan pimpinan sementara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sambutan Kepala Daerah, pembacaan doa, penutupan oleh peresmian sementara dan penyampaian ucapan selamat.

Selain tata urutan juga terdapat pula tata pakaian dan tata tempat dalam acara pengucapan sumpah/janji anggota dewan. Adapun masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah 5 (lima) tahun dan berakhir bersamaan pada saat anggota dewan yang baru, mengucapkan sumpah/janji. Anggota dewan dikelompokkan berdasarkan Partai Politik yang tergabung dalam fraksi. Jumlah anggota dewan dalam suatu fraksi dari Partai Politik ditentukan berdasarkan

perolehan kursi dalam Pemilihan Umum. Oleh karena itu, setiap anggota dewan wajib berhimpun dalam fraksi.⁴²

Pembentukan fraksi dapat dilakukan oleh Partai Politik yang memperoleh kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sekurang-kurangnya 5 (lima) orang untuk setiap fraksi, bila tidak memungkinkan wajib bergabung dengan fraksi yang ada atau dapat membentuk fraksi gabungan dengan jumlah anggota sekurang-kurangnya 5 (lima) orang. Pimpinan fraksi terdiri dari Ketua, Wakil Ketua dan Sekretaris fraksi yang dipilih dari dan oleh anggota fraksi. Untuk pembentukan fraksi, pimpinan fraksi dan keanggotaan fraksi disampaikan kepada pimpinan dewan yang selanjutnya diumumkan kepada seluruh anggota dewan pada Rapat Paripurna.⁴³

Tugas dari fraksi dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas, kemampuan, efisiensi dan efektivitas kerja para anggota fraksi. Masing-masing fraksi yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki hak untuk menentukan dan mengatur segala sesuatu yang menyangkut urusan fraksi masing-masing dan mendapat bantuan sarana dan prasarana administratif dari Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Untuk menyelesaikan hal-hal yang berkenaan dengan tugas dewan atau hal-hal lain yang dianggap perlu, maka fraksi-fraksi dapat memberikan pertimbangan kepada pimpinan dewan untuk menjadikan beberapa langkah koordinasi.

Berkaitan dengan perbuatan anggota dewan, terdapat perbuatan khusus yang tidak dapat dituntut dihadapan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan

⁴² [B. N. Marbun](#), *DPRD: Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2006, hlm. 34.

⁴³ [Sri Hadiati W. K.](#), *op.cit.*, hlm. 66.

atau pendapat yang dikemukakan secara lisan atau tertulis dalam rapat dewan, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan tata tertib dan kode etik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Perbuatan anggota dewan yang dikecualikan adalah apabila anggota dewan yang bersangkutan, mengumumkan materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan, hal-hal yang dimaksud oleh ketentuan mengenai pengumuman rahasia negara dalam peraturan perundang-undangan.⁴⁴

Walaupun anggota dewan tidak dapat dituntut karena memberikan pernyataan, namun bukan berarti anggota dewan kebal dari perbuatan hukum. Seorang anggota dewan dapat saja diajukan di muka pengadilan apabila tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan atau disangka melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati, atau tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara. Hanya saja untuk tindakan penyidikan terhadap anggota dewan, dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan dari Gubernur atas nama Menteri Dalam Negeri bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Apabila persetujuan tertulis tidak diberikan dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari semenjak diterimanya permohonan, maka proses penyidikan dapat dilakukan, sedangkan untuk pelaksanaannya tetap memerlukan persetujuan tertulis.

Terhadap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, terdapat larangan untuk merangkap jabatan antara lain sebagai Pejabat Negara lainnya, jabatan hakim

⁴⁴ [Ateng Syafrudin](#), *op.cit.*, hlm. 39.

pada Badan Peradilan, Pegawai Negeri Sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia atau Kepolisian Republik Indonesia, pegawai pada Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah atau Badan lain yang anggarannya bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan Milik Daerah. Selain itu terdapat juga larangan-larangan antara lain:⁴⁵

- a. Anggota dewan dilarang untuk melakukan pekerjaan sebagai pejabat struktural pada lembaga pendidikan swasta, akuntan publik, konsultan, advokat, pengacara, notaris, dokter praktik, dan pekerjaan lain yang berhubungan dengan tugas, wewenang dan hak sebagai anggota dewan. Apabila larangan ini dilanggar oleh anggota dewan, maka selama masih bersedia menjadi anggota dewan, pekerjaan-pekerjaan tersebut harus dilepaskan.
- b. Larangan melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme. Apabila terdapat pelanggaran terhadap larangan ini, maka anggota dewan akan diberhentikan oleh pimpinan berdasarkan hasil pemeriksaan Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

3. Kinerja Dewan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Untuk mengetahui kinerja Dewan, dapat dilihat dari tiga kegiatan, antara lain:⁴⁶

- a. Kegiatan persidangan dan rapat.

Sidang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibagi dalam masa sidang dan masa reses. Tahun persidangan dihitung mulai tanggal 1 Januari dan berakhir 31 Desember. Selama masa reses, anggota dewan melakukan kegiatan kunjungan ke daerah pemilihan anggota guna menyerap aspirasi masyarakat. Setiap melaksanakan kegiatan pada masa reses tersebut, maka anggota dewan wajib membuat laporan tertulis atas pelaksanaan tugasnya yang disampaikan pada Pimpinan Dewan dalam Rapat Paripurna.

⁴⁵ [B. N. Marbun](#), *op.cit.*, hlm. 70.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 78.

Adapun rapat dewan, diadakan sekurang-kurangnya 6 (enam) kali dalam setahun. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengadakan rapat atas undangan Ketua dan Wakil Ketua dewan berdasarkan jadwal rapat yang telah ditetapkan oleh Panitia Musyawarah. Hasil rapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ditetapkan dalam keputusan dewan dan hasil rapat Pimpinan Dewan ditetapkan dengan keputusan Pimpinan Dewan.

Rapat dibuka oleh Pimpinan Rapat apabila korum telah tercapai berdasarkan kehadiran secara fisik. Setelah rapat dibuka, Pimpinan Rapat memberitahukan surat-surat masuk dan surat ke luar yang dipandang perlu untuk diberitahukan atau dibahas dengan peserta rapat, kecuali surat-surat urusan rumah tangga dewan. Pimpinan rapat menutup rapat setelah semua acara yang ditetapkan selesai dibicarakan. Apabila acara yang ditetapkan rapat telah berakhir, maka Pimpinan Rapat menunda penyelesaian acara tersebut untuk dibicarakan dalam rapat berikutnya atau menerangkan penyelesaian acara tersebut atas persetujuan rapat. Sebelum menutup rapat, Pimpinan Rapat mengemukakan pokok-pokok keputusan atau kesimpulan yang dihasilkan oleh rapat sebelum menutup rapat.

b. Kegiatan persiapan pembentukan Peraturan Daerah.

Berkaitan dengan kegiatan ini, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memegang kekuasaan membentuk Peraturan Daerah sekaligus mengamati isi keputusan dari Peraturan Daerah. Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau Kepala Daerah. Adapun pembahasannya, dilakukan melalui empat tingkat pembicaraan:

- 1) Pembicaraan tingkat pertama, meliputi:
 - a) Penjelasan Kepala Daerah dalam Rapat Paripurna tentang penyampaian Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah.
 - b) Penjelasan dalam rapat paripurna oleh Pimpinan Komisi/Gabungan Komisi atau Pimpinan Panitia Khusus terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan perubahan Peraturan Daerah atas usul prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- 2) Pembicaraan tingkat kedua, meliputi:
 - a) Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah:
 - (1) Pandangan Umum dari fraksi-fraksi terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah dalam Rapat Paripurna.
 - (2) Jawaban Kepala Daerah terhadap pandangan umum fraksi- fraksi dalam Rapat Paripurna.
 - b) Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Daerah:
 - (1) Pendapat Kepala Daerah terhadap Rancangan Peraturan Daerah atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Rapat Paripurna.
 - (2) Jawaban dari fraksi-fraksi terhadap pendapat Kepala Daerah dalam Rapat Paripurna.
- 3) Pembicaraan tingkat ketiga, meliputi pembahasan dalam Rapat Komisi/Gabungan Komisi/Panitia Anggaran atau Rapat Panitia Khusus dilakukan bersama-sama dengan Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk;
- 4) Pembicaraan tingkat keempat, meliputi:
 - a) Pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna yang didahului dengan laporan hasil pembicaraan tahap ketiga, pendapat ahli fraksi, dan pengambilan keputusan.
 - b) Penyampaian sambutan Kepala Daerah terhadap pengambilan keputusan.

Rancangan Peraturan Daerah, dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh dewan dan Kepala Daerah atau apabila disetujui bersama antara dewan dan Kepala Daerah. Penarikan ini dilakukan dengan keputusan Pimpinan Dewan atau berdasarkan surat dari Kepala Daerah yang disertai dengan alasan-alasan penarikannya. Terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang ditarik kembali, maka tidak dapat diajukan kembali.

Apabila Rancangan Peraturan Daerah ternyata telah disetujui bersama antara dewan dan Kepala Daerah maka disampaikan oleh Pimpinan Dewan

kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui tersebut ditandatangani oleh Kepala Daerah paling lambat 30 hari sejak disetujui bersama. Apabila dalam jangka 30 hari ternyata tidak ditandatangani, maka rancangan Peraturan Daerah tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan. Agar Peraturan Daerah dapat diterima oleh masyarakat, maka tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Untuk Peraturan Daerah yang berkaitan dengan Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah, Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Tata Ruang Daerah, sebelum diundangkan dalam Lembaran Daerah harus dievaluasi oleh Pemerintah. Setiap Peraturan Daerah diundangkan dalam Lembaran Daerah.

c. Kegiatan konsultasi atau Legislatif dan Eksekutif

Kinerja dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah lainnya adalah kegiatan konsultasi. Konsultasi dilaksanakan dalam bentuk pertemuan antara Pimpinan Dewan dengan Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah atau Kepala Instansi Unit Kerja, pertemuan antara Pimpinan Dewan bersama unsur Pimpinan Fraksi dengan Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah atau Kepala Instansi, pertemuan antara Pimpinan Dewan bersama unsur alat kelengkapan dewan yang ruang lingkup tugasnya terkait dengan pokok masalah yang dibahas dengan Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah atau Kepala Instansi dan pertemuan antara alat kelengkapan dewan sesuai dengan ruang lingkup tugasnya dengan Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah atau Kepala Instansi.

Pertemuan tersebut dilakukan secara berkala, baik atas prakarsa Legislatif maupun Eksekutif. Hasil pertemuan konsultasi diberitahukan secara tertulis kepada Pimpinan Fraksi dan Pimpinan alat kelengkapan dewan yang terkait dan apabila dipandang perlu, dilaporkan dalam Rapat Paripurna dewan. Pimpinan Dewan atas pertimbangan Panitia Musyawarah dapat membuat kesepakatan dengan Kepala Daerah atau Kepala Instansi mengenai mekanisme dan tata cara pertemuan konsultasi.

C. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara hukum baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah haruslah berdasarkan pada azas legalitas, yaitu asas yang mencanangkan bahwa tanpa dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah itu tidak memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya.

Asas legalitas ini menurut sifatnya diarahkan kepada berlakunya kesamaan perlakuan. Maksudnya setiap orang yang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam suatu ketentuan undang-undang itu, berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam undang-undang tersebut. Di samping itu, asas legalitas pemerintahan juga menunjang berlakunya kepastian

hukum. “Tindakan hukuman pemerintahan itu hanya dimungkinkan kalau ada pengaturannya dalam undang-undang”.⁴⁷

“Esensi dari asas legalitas dalam negara hukum adalah kewenangan yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu”.⁴⁸ Kewenangan ini dapat diperoleh baik melalui atribusi, delegasi, maupun mandat. Kewenangan atribusi maksudnya adalah kewenangan yang diperoleh secara langsung dari undang-undang, sedangkan delegasi adalah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintah secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya, sementara pada mandat tidak terjadi perubahan atau peralihan wewenang, yang ada hanyalah hubungan intern, umpamanya antara “Menteri dengan Dirjen atau Irjenya, di mana Menteri menugaskan Dirjen atau Sekjenya untuk bertindak atas nama Menteri untuk melakukan suatu tindakan hukum serta mengeluarkan keputusan-keputusan tata usaha negara tertentu”.⁴⁹

Daerah Kabupaten dan Kota adalah subyek hukum dalam bidang publik yang berarti dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum dalam lapangan publik yang dilakukan oleh para pejabat. Selaku subyek hukum dalam bidang publik, tindakan hukum para pejabat Daerah Kabupaten dan Kota haruslah didasarkan pada asas legalitas, artinya tindakannya itu harus berdasarkan pada kewenangan yang berasal dari undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

⁴⁷ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 83-84.

⁴⁸ Ridwan, HR., *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 72.

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 91-92.

Tanpa ada kewenangan yang diberikan oleh undang-undang atau peraturan perundang-undangan, maka pejabat di Daerah Kabupaten dan Kota tidak dapat melakukan perbuatan hukum atau tidak dapat mempengaruhi dan mengubah posisi hukum warga masyarakatnya.

Kewenangan Daerah Kabupaten dan Kota secara tegas ditentukan dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

- (1) Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.
- (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan azas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. politik luar negeri;
 - b. pertahanan;
 - c. keamanan;
 - d. yustisi;
 - e. moneter dan fiskal nasional; dan
 - f. agama.
- (4) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa
- (5) Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah dapat:
 - a. menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;
 - b. melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah; atau
 - c. menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Seiring dengan Kedudukan Daerah Kabupaten dan Kota selaku Daerah Otonom yang berarti memiliki kebebasan dan kemandirian, maka kewenangan

Daerah Kabupaten dan Kota tidak semata-mata hanya berasal dari undang-undang, namun dimungkinkan juga memiliki atau memperoleh kewenangan dari organ pemerintahan yang lebih tinggi, yaitu melalui delegasi, ataupun kewenangan asli dari daerah yang bersangkutan, bukan urusan yang berasal dari undang-undang atau dari pejabat yang lebih tinggi.

Sebagaimana telah disebutkan di atas bahwa dalam negara hukum, setiap wewenang pemerintahan itu selalu dibatasi baik oleh hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis, demikian pula halnya dengan wewenang satuan pemerintah daerah. Bagi negara Indonesia, batas wewenang pemerintahan daerah ini terletak pada sistem yang dianut oleh UUD 1945, yaitu paham negara kesatuan dan sistem desentralisasi.

Paham negara kesatuan menghendaki penyelenggaraan negara mengarah pada sasaran yang sama yaitu kesejahteraan dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia, sambil menolak konsep separatisme. Oleh karena itu, Penjelasan Pasal 18 menegaskan; "Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga". Artinya wewenang satuan pemerintahan tidak dapat menyerupai apalagi melebihi wewenang pemerintah pusat. Selain pembatasan ini, juga ada dua pembatasan lain yaitu batas isi otonomi dan batas hirarki perundang-undangan.

Batasan isi otonomi terletak pada kenyataan bahwa urusan rumah tangga daerah atau isi otonomi itu hanya persoalan pemerintah, bukan persoalan kenegaraan. Daerah tidak diberi wewenang yang bersifat kenegaraan seperti memiliki angkatan bersenjata, mencetak uang, mengangkat duta besar, menyelenggarakan peradilan, dan sebagainya. Sedangkan batasan hirarki tampak

pada pembuatan peraturan daerah yang harus taat asas, artinya meskipun daerah diberi wewenang mandiri untuk mengatur daerahnya sendiri dalam rangka melaksanakan dan mengelola daerahnya sendiri, akan tetapi harus tetap dalam kerangka negara kesatuan.

Menurut Bagir Manan: Kemandirian dalam berotonomi tidak berarti Daerah dapat membuat peraturan perundang-undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem perundang-undangan secara nasional. Peraturan perundang-undangan tingkat daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan secara nasional. Karena itu tidak boleh ada peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau kepentingan umum.⁵⁰ Jalan pikiran ini juga diikuti oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana terdapat dalam Pasal 136 ayat (4) yang berbunyi: "Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi". Jika terdapat Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Pemerintah (Pusat) berwenang membatalkannya, sedangkan Daerah yang tidak puas terhadap pembatalan tersebut dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

Berdasarkan Pasal 145 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diatur sebagai berikut:

- (1) Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.

⁵⁰ Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Pusat Penerbitan LPPM Universitas Bandung, Bandung, 1995, hlm. 8.

- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah.
- (3) Keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (4) Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah rrencabut Perda dimaksud.
- (5) Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

Di samping pembatasan tersebut di atas, dalam negara hukum setiap wewenang pemerintahan bukan saja dibatasi oleh hukum tertulis, tetapi juga oleh hukum tidak tertulis khususnya asas-asas umum pemerintahan yang layak.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dibedakan antara tugas, wewenang serta kewajiban Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Kepala Daerah mempunyai tugas, wewenang, dan kewajiban, sedang Wakil Kepala Daerah hanya mempunyai tugas dan kewajiban. Wakil Kepala Daerah hanya melaksanakan tugas dan wewenang Kepala Daerah apabila Kepala Daerah berhalangan. Secara umum tugas Wakil Kepala Daerah adalah membantu Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, dan oleh sebab itu ia bertanggung jawab kepada Kepala Daerah. Walaupun Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon, namun demikian setelah terpilih dan melaksanakan tugas, seringkali terjadi ketidakcocokan atau bahkan friksi antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana yang sering di muat di media

masa, bahkan baru-baru ini terdengar berita pengunduran diri dari seorang Wakil Bupati karena ketidakcocokan dengan Bupati.

Hal penting yang perlu dibahas mengenai kedudukan, tugas, wewenang dan kewajiban Kepala Daerah adalah ketentuan yang diatur dalam Pasal 37 dan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dilihat dari segi tingkatan daerah otonom, maka Gubernur, Bupati dan Walikota adalah kepala pemerintahan daerah sesuai dengan tingkatannya. Gubernur adalah kepala pemerintahan daerah Provinsi, Bupati adalah kepala pemerintahan daerah Kabupaten dan Walikota adalah kepala pemerintahan daerah Kota. Namun demikian, walaupun antara Gubernur dan Bupati/Walikota sama-sama berkedudukan sebagai Kepala Daerah, ada perbedaan antara kedudukan seorang Gubernur dengan kedudukan seorang Bupati atau Walikota. Sebab, seorang Gubernur disamping berkedudukan sebagai kepala daerah provinsi, juga berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Dalam hal ini Gubernur berkedudukan sebagai kepala wilayah administratif. Kedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah tidak dipunyai oleh Bupati atau Walikota, artinya kedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah tidak melekat pada seorang Bupati atau Walikota. Sebaliknya, kedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah melekat pada seorang Gubernur, di samping kedudukannya sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi.

Pengaturan tentang tugas Gubernur sebagai wakil pemerintah belum diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Pemerintahan Daerah. Pengaturan tentang kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah nanti diatur dalam Pasal 37 dan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Di dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dikatakan antara lain bahwa: Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi berfungsi pula sebagai wakil pemerintah di daerah dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota. Yang dimaksud dengan wilayah provinsi dalam ketentuan ini adalah wilayah administrasi yang menjadi wilayah kerja Gubernur.

Telah disinggung di bagian muka, setelah berakhirnya masa pemerintahan orde baru, lahirlah era reformasi tahun 1998, sekaligus melahirkan era otonomi dan desentralisasi. Di bidang pemerintahan daerah dilahirkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang telah berlaku selama 25 tahun dengan segala kebaikan dan kekurangannya. Mengenai pembentukan dan susunan daerah, dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 itu terlihat adanya hal yang “janggal” dan menimbulkan multi interpretasi, yaitu ketentuan yang terdapat dalam Pasal 4 ayat (2) yang berbunyi : Daerah-daerah sebagaimana

dimaksud pada ayat (1), masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarkhis satu sama lain.

Dalam penjelasan Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dikatakan: Yang dimaksud tidak mempunyai hubungan hierarkhis satu sama lain adalah bahwa daerah provinsi tidak membawakan daerah kabupaten dan daerah kota, tetapi dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan terdapat hubungan koordinasi, kerjasama, dan/atau kemitraan dengan daerah kabupaten dan daerah kota dalam kedudukan masing-masing sebagai daerah otonom. Sementara itu dalam kedudukan sebagai wilayah administrasi, Gubernur sebagai Wakil Pemerintah melakukan hubungan pembinaan dan pengawasan terhadap daerah kabupaten dan daerah kota.

Ketentuan ini dipandang janggal karena kedudukan Gubernur yang disamping berkedudukan sebagai kepala pemerintahan daerah, juga berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Kalau pembentuk Undang-Undang ingin mencantumkan ketentuan mengenai hubungan hierarkhis antara daerah provinsi dengan daerah kabupaten dan daerah kota, maka hal ini harus tegas dinyatakan dalam undang-undang, misalnya rumusannya harus berbunyi: “Dalam pelaksanaan asas otonomi dan desentralisasi, antara daerah provinsi dengan daerah kabupaten dan daerah kota tidak mempunyai hubungan hierarkhis satu sama lain”.

Provinsi Daerah Tingkat I menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dijadikan daerah provinsi dengan kedudukan sebagai daerah otonom

sekaligus sebagai wilayah administrasi yang melaksanakan kewenangan pemerintah pusat yang didelegasikan kepada Gubernur. Jadi yang dimaksud dengan “tidak mempunyai hubungan hierarkhis” adalah kedudukan Provinsi dan Kabupaten/Kota sebagai daerah otonom.

Walaupun dalam peraturan perundang-undangan telah diatur mengenai kedudukan Gubernur baik sebagai kepala daerah otonom maupun sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi, namun dalam kenyataannya pelaksanaan tugas ini seringkali mengalami hambatan dan tidak sesuai dengan filosofi hubungan antara Gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi dengan Bupati dan Walikota. Hambatan yang dimaksud antara lain ialah adanya hubungan yang tidak harmonis antara seorang Gubernur dengan Bupati atau Walikota. Seringkali seorang Bupati/Walikota tidak mengindahkan pembinaan, pengawasan serta koordinasi yang dilakukan oleh Gubernur.

BAB III

PEMBENTUKAN DAN PENGATURAN PERATURAN DAERAH

D. Arti Penting Peraturan Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Teori Perundang-undangan Indonesia menunjuk kepada kekhususan teori perundang-undangan yang menjadi pokok uraian, sehingga yang dimaksudkan ialah bagian, segi atau sisi ilmu pengetahuan perundang-undangan yang objek materialnya ialah perundang-undangan Indonesia, khususnya beberapa pemahaman dasarnya.⁵¹ Salah satu kewenangan yang sangat penting dari suatu Daerah yang berwenang mengatur dan mengurus Rumah Tangganya sendiri adalah kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah. Hak untuk menetapkan Peraturan Daerah tersebut disebut hak legislatif Daerah.

Peraturan Daerah adalah Peraturan Gubernur dan/atau Peraturan Bupati/Walikota yang ditetapkan Kepala Daerah atas persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah sebagaimana yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Untuk dapat menetapkan suatu Peraturan Daerah harus terlebih dahulu harus dibuat rancangan Peraturan Daerah tersebut yang diusulkan oleh Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

⁵¹ A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia (Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia Yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman)*, disampaikan dalam Pidato pada upacara pengukuhan jabatan Guru Besar tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta, 25 April 1992, hlm. 3-4.

Kemudian untuk membuat Rancangan Peraturan Daerah yang baik merupakan pekerjaan yang sulit, mereka yang telah bekerja dalam bidang perencanaan, Peraturan Daerah pasti mengalami kesulitan dalam membuat rancangan Peraturan Daerah tersebut seperti yang dikemukakan Suwarjati Hartono bahwa: Menciptakan Undang-undang itu bukanlah merupakan pekerjaan yang amatiritis yang dapat dilakukan oleh setiap orang (bahwa tidak dapat dilakukan oleh setiap sarjana hukum) terbukti dari ganti bergantinya dan susul menyusulnya Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang lain, yang (tambahan lagi) biasanya dinyatakan surut karena hal-hal di atas itu kita tidak perlu heran, bahwa tidak setiap orang yang ditugaskan untuk merancang Peraturan Daerah, dapat memenuhi tugas itu dengan hasil yang cukup memuaskan.⁵²

Untuk membuat Peraturan Daerah yang baik, dikehendaki yang membuat mencari dan menemukan intisarinnya dari beberapa kumpulan Fakta-Fakta yang sudah tumbuh sejak lama menuangkannya didalam bentuk Peraturan yang singkat tetapi jelas. Isi Peraturan Daerah dituangkan dalam suatu bentuk dan dengan bahasa yang sopan, baik dan mudah dipahami oleh semua orang dan disusun secara sistematis.

Ada beberapa asas-asas perundang-undangan yang perlu diperhatikan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, yaitu:⁵³

⁵² Irawan Soejito, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1989, hlm.2.

⁵³ Hassan Suryono, *Kenegaraan Perundang-Undangan: Perspektif Sosiologis Normatif dalam Teori dan Praktek*, UNS Press, Surakarta, 2005, hlm. 130.

- a. *Lex specialis derogate lex generalis*, yaitu peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum. Maksud asas ini bahwa terhadap peristiwa khusus wajib diperlakukan undang-undang yang memperlakukan peristiwa itu, walaupun untuk peristiwa khusus tersebut dapat pula diberlakukan undang-undang yang menyebut peristiwa yang lebih luas atau lebih umum yang dapat juga mencakup peristiwa khusus tersebut.
- b. *Lex posteriori derogate lex priori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dahulu. Maksud asas ini adalah, bahwa undang-undang yang lebih dahulu berlaku jika ada undang-undang yang baru (yang berlaku belakangan) yang mengatur pula hal tertentu tersebut, akan tetapi makna dan tujuannya berlainan atau berlawanan dengan undang-undang lama tersebut.
- c. *Lex superiori derogat lex inferior*, yaitu peraturan perundang-undangan yang tinggi didahulukan derajatnya daripada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Maksudnya undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi memiliki kedudukan yang lebih tinggi pula. Sesuai dengan sistem konstitusi seperti yang dijelaskan dalam Undang Undang Dasar 1945, UUD 1945 adalah bentuk peraturan perundang-undangan yang tertinggi yang menjadi dasar dan sumber semua peraturan perundang-undangan lainnya.
- d. *Lex dura secta mente scripta*, yaitu peraturan perundang-undangan itu keras, tetapi sudah ditentukan demikian
- e. *Lex nimum cogit ad impossibilia*, yaitu undang-undang tidak memaksa seorangpun untuk melakukan sesuatu yang tidak mungkin atau tidak masuk akal untuk dilakukan.
- f. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat. Berbeda dengan UUDS 1950 yang secara tegas memuat asas ini, dalam UUD 1945 tidak terdapat satu pasalpun yang memuat asas ini.
- g. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu, melalui pelestarian ataupun pembaharuan. Agar supaya Undang-undang tersebut tidak hanya sekedar huruf mati, maka perlu diperhatikan syarat-syarat tertentu antara lain:
 - 1) Keterbukaan dalam proses pembuatannya
 - 2) Pemberian kesempatan pada warga masyarakat untuk berpartisipasi.

Menurut Van der Vlies sebagaimana dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi membedakan 2 (dua) kategori asas-asas pembentukan peraturan perundang-

undangan yang patut (*beginselen van behoorlijk rccgelgeving*), yaitu asas formal dan asas material. Asas-asas formal meliputi:⁵⁴

- a. Asas tujuan jelas (*het beginsel van duideijke doelstellin*)
Ketepatan letak peraturan, tujuan khusus peraturan yang akan dibentuk, dan juga tujuan bagian-bagian dari peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk.
- h. Asas lembaga yang tepat (*het beginsel van het juiste orgaan*)
Asas perlunya pengaturan timbul karena selalu ada alternatif lain untuk menyelesaikan suatu masalah pemerintahan selain dengan membentuk peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan ini merupakan alternatif lain dalam pengaturan.
- i. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheid beginsel*)
Asas yang bisa melakukan pengaturan dalam sebuah peraturan yang akan ditegakkan agar bisa berjalan sesuai dengan tujuannya.
- j. Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoorbaarheid*)
Asas yang menghendaki suatu peraturan dapat ditegakkan. Tidak akan ada gunanya merumuskan berbagai macam aturan dalam berbagai norma jika pada akhirnya norma tersebut tidak dapat ditegakkan. Salah satu penegakan tersebut melalui penjatuhan sanksi tegas terhadap pelanggar peraturan.
- k. Asas konsensus (*het beginsel van de consensus*)
Adanya kesepakatan rakyat untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung akibat yang ditimbulkan oleh peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Asas-asas material meliputi:⁵⁵

- a. Asas kejelasan terminologi dan sistematika (*het beginsel van de duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*).
Asas terminologi lebih tepat jika dimasukkan ke dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, karena asas ini lebih menekankan kepada teknik merancang kata-kata, struktur dan susunan peraturan sehingga pada akhirnya membentuk norma yang mengikat.

⁵⁴ <http://rechtboy.wordpress.com/2008/03/25/pembentukan-peraturan-desa/>, diakses 10 Maret 2009.

⁵⁵ Pasal 5 dan penjelasannya, UU No 10 Tahun 2004.

- b. Asas bahwa peraturan perundang-undangan mudah dikenali (*het beginsel van den kenbaarheid*)
Asas dapat dikenali sangat penting artinya terutama bagi peraturan perundang-undangan yang membebani masyarakat dengan berbagai kewajiban. Apabila suatu peraturan perundang-undangan tidak dikenali dan diketahui setiap orang, terlebih bagi orang yang berkepentingan, maka ia akan kehilangan tujuannya sebagai peraturan.
- c. Asas persamaan (*het rechts gelijkheids beginsel*)
Asas ini mendasari bahwa tidak boleh adanya peraturan perundang-undangan yang ditujukan hanya kepada sekelompok orang tertentu, karena hal ini akan mengakibatkan adanya ketidaksamaan dan kesewenang-wenangan di depan hukum terhadap anggota-anggota masyarakat.
- d. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids beginsel*)
Asas kepastian hukum merupakan asas yang mendasar, karena merupakan salah satu sendi negara berdasarkan atas hukum. Oleh karena itu, setiap peraturan yang dibentuk harus jelas. Tidak dapat merumuskan pemberlakuan surut suatu norma hukum (retroaktif), apabila yang bersifat pembebanan (seperti, pajak, retribusi) karena bertentangan dengan asas kepastian hukum. Pengecualian terhadap norma yang bersifat retroaktif dapat dilakukan tetapi harus sangat hati-hati, jelas dan transparan.
- e. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*)
Asas ini bermaksud memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu, sehingga dengan demikian peraturan perundang-undangan atau Perda dapat juga memberikan jalan keluar selain bagi masalah-masalah umum, juga bagi masalah-masalah khusus. Asas ini sebaiknya diletakkan pada pihak-pihak yang melaksanakan/menegaskan peraturan perundang-undangan tetapi dengan petunjuk-petunjuk yang jelas dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan itu sendiri.

Untuk mengetahui suatu peraturan itu mengandung norma atau bukan dapat dilihat variable masing-masing dalam perannya yang terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (dan benar) sesuai dengan

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 5 UU Nomor 10 Tahun 2004 menentukan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:⁵⁶

(1) Kejelasan tujuan

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus ada 4 Ketentuan Pasal 15 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

(2) Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat

Dimaksud dengan asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.

(3) Kesesuaian antara jenis dan materi muatan

Dimaksud dengan asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan

(4) Dasar dilaksanakan

Dimaksud dengan asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut didalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

(5) Kedayagunaan dan kehasilgunaan

Dimaksud dengan asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara

(6) Kejelasan rumusan

Dimaksud dengan kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan atau terminology

⁵⁶ Hassan Suryono, *op.cit.*, hlm. 167-168.

serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

(7) Keterbukaan

Dimaksud asas keterbukaan adalah bahwa alam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dimulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Asas-asas yang sangat terkait dengan ketiga variabel di atas adalah asas “kesesuaian antara jenis dan materi muatan”, “dapat dilaksanakan” dan “kejelasan rumusan”. Jika ketiga asas ini dipenuhi dengan memperhatikan ketiga indikator tersebut, setidaknya-tidaknya peraturan yang dibentuk oleh pembentuk peraturan perundang-undangan akan mudah dilaksanakan dan ditegakkan.

Menurut Pasal 137 dan Pasal 138 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Peraturan Daerah dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Selanjutnya dalam materi muatan Peraturan Daerah mengandung asas:

1. Pengayoman;
2. Kemanusiaan;
3. Kebangsaan;

4. Kekeluargaan;
5. Kenusantaraan;
6. Bhineka tunggal ika;
7. Keadilan;
8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
9. Ketertiban dan kepastian hukum;
10. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan;

Pada setiap pembentukan Peraturan Daerah, serta produk hukum lainnya harus memperhatikan Asas-asas tersebut, yang telah merupakan kaedah. Adapun prinsip-prinsip yang dapat dijadikan sebagai landasan/kaedah pembentukan peraturan perundang-undangan tingkat Daerah adalah sebagai berikut:⁵⁷

a. Landasan Yuridis

Setiap produk hukum, haruslah mempunyai dasar berlaku secara yuridis (*juridische gelding*). Dasar yuridis ini sangat penting dalam pembuatan Peraturan perundang-undangan (termasuk Peraturan Daerah), karena akan menunjukkan:

- 1) Keharusan adanya kewenangan dari pembuat dari pembuat produk-produk hukum.
- 2) Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis produk-produk hukum dengan materi yang diatur.
- 3) Keharusan mengikuti tata cara tertentu.
- 4) Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
- 5) Produk-produk hukum yang dibuat untuk umum dapat diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan.

b. Landasan Sosiologis

Dasar sosiologis artinya, mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Dalam suatu masyarakat industri, hukumnya harus sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang ada dalam masyarakat industri tersebut. Kenyataan itu dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi.

c. Landasan Filosofis

Dasar filosofis berkaitan dengan "*rechtsidee*" dimana semua masyarakat mempunyainya, yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. Cita hukum atau *rechtsidee* tersebut tumbuh dari system nilai

⁵⁷ *Ibid*, hlm. 24.

mereka mengenai baik atau buruk, pandangan terhadap hubungan individual dan kemasyarakatan, tentang kebendaan, kedudukan wanita dan sebagainya. Semuanya itu bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai hakikat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan system nilai tersebut baik sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Nilai-nilai ini ada yang dibiarkan dalam masyarakat, sehingga setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan harus dapat menangkapnya setiap kali akan membentuk hukum atau perundang-undangan (termasuk peraturan daerah), tetapi ada kalanya system nilai tersebut telah terangkul dalam baik berupa teori-teori filsafat maupun dalam doktrin-doktrin resmi.

E. Pembentukan Peraturan Daerah

Materi muatan Peraturan perundang-undangan merupakan materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan dimana materi yang dimuat harus sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam ilmu peraturan perundang-undangan, ada berbagai tingkatan yaitu semakin tinggi tingkat peraturan, semakin meningkat pula keabstrakannya. Sebaliknya, semakin rendah tingkat peraturan, semakin meningkat pula kekonkritannya. Kesimpulan sementara adalah apabila peraturan yang paling rendah, penormannya masih bersifat abstrak, maka peraturan tersebut kemungkinan besar tidak dapat dilaksanakan atau ditegakkan secara langsung ini di karenakan masih perlu adanya peraturan pelaksanaan atau petunjuk dari pelaksanaan tersebut. Undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden dan peraturan daerah, dapat dilaksanakan secara bertahap, dengan catatan bahwa materi muatan undang-undang disesuaikan lagi dengan macam undang-undang itu sendiri.⁵⁸

⁵⁸ Progo Nurdjuman, *Penyusunan Perda, Proses dan Permasalahannya*, Makalah, Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 12.

Secara teoritik, tata urutan peraturan perundang-undangan dapat dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai *stufenbau des recht atau the hierarchy of law* yang berintikan bahwa kaidah hokum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi. Untuk lebih memahami teori *stufenbeau des recht* harus dihubungkan dengan ajaran kelsen yang lain yaitu *reine rechtslehre atau the pure theory of law* (teori murni tentang hukum) dan bahwa hukum itu tidak lain “*command of sovereign*” kehendak yang kuasa.⁵⁹

Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam penyusunan/pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu⁶⁰ :

- a. Bahwa penyusunan atau pembentukan terhadap suatu bentuk peraturan perundang-undangan adalah merupakan persoalan ilmu. Oleh sebab itu maka pembentuk peraturan perundang-undangan harus mengetahui secara teliti hubungan-hubungan yang akan diatur serta sistematika muatan.
- b. Bahwa suatu peraturan perundang-undangan itu umumnya dibuat untuk waktu yang tidak pendek serta akan diberlakukan terhadap *public* atau masyarakat atau lingkungan tertentu yang kondisinya heterogen. Oleh sebab itu disamping peraturan perundang-undangan harus mempunyai kepastian hukum tetapi juga harus bersifat feksibel.

Kekuatan berlakunya peraturan perundang-undangan dapat dibedakan menjadi kekuatan yuridis, sosiologis dan filosofis sebagai syarat untuk berlaku atau untuk mempunyai kekuatan berlaku.⁶¹

- a. Kekuatan berlaku yuridis (*juridische geltung*)
Peraturan perundang-undangan memiliki kekuatan berlaku yuridis apabila persyaratan formil terbentuknya peraturan perundang-undangan itu sudah terpenuhi. Hans Kelsen berpendapat bahwa kaidah hokum mempunyai

⁵⁹ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 201-202.

⁶⁰ Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, Alumni, Bandung, 1983, hlm. 166.

⁶¹ Bastian Tafal, *Pokok-Pokok Tata Hukum di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, hlm.139-139.

kekuatan berlaku apabila penetapannya didasarkan atas kaidah yang lebih tinggi tingkatannya.

b. Kekuatan berlaku sosiologis (*soziologische geltung*)

Di sini artinya adalah efektifitas atau hasil guna kaidah hukum di dalam kehidupan bersama. Maksudnya, berlakunya atau diterimanya kaidah hukum didalam masyarakat itu lepas dari kenyataan apakah peraturan itu terbentuk menurut persyaratan formil atau tidak. Jadi disini berlakunya hukum merupakan kenyataan di dalam masyarakat.

c. Kekuatan berlaku filosofis (*filosofische geltung*)

Hukum mempunyai kekuatan berlaku filosofis apabila kaidah hukum sebagai nilai positif yang tertinggi.

Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 disebutkan beberapa pengertian sumber hukum positif di Indonesia, yaitu, Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.⁶² Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.⁶³

Proses pembentukan Peraturan Daerah dimulai dengan mempersiapkan rancangan Peraturan Daerah. Rancangan Peraturan Daerah itu dapat berasal dari Kepala Daerah dan dapat berasal dari prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam Negara berdasarkan demokrasi prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mengajukan usul Rancangan Peraturan Daerah sangat diperlukan dan perlu dipertahankan supaya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat melaksanakan fungsinya sebagai wahana untuk melaksanakan Demokrasi, sehingga dengan demikian prakarsa untuk mengatur suatu hal atau materi Peraturan Daerah tidak

⁶² Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 1 angka 3.

⁶³ *Ibid*, angka 4.

saja tergantung pada Kepala Daerah, melainkan prakarsa itu datang dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai Wakil Rakyat yang membawakan Aspirasi Rakyat yang diwakilinya.

Proses pembuatan Peraturan Daerah adalah sebagai berikut:⁶⁴

- a. Adanya instruksi/petunjuk dari presiden, menteri, atau dalam bentuk surat edaran yang ditujukan kepada Kepala Daerah atau Pemerintah Daerah, yaitu Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Instruksi/petunjuk tersebut sebagai Dasar Hukum atas pertimbangan untuk dibuatnya suatu Peraturan Daerah.
- b. Adanya petunjuk/pengarahan/disposisi Kepala Daerah, atas usul suatu instansi lain di Daerah yang menyangkut kewenangan pembuatan suatu Peraturan Daerah.
- c. Adanya inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka pembuatan suatu Peraturan Daerah.
- d. Adanya instruksi/petunjuk/penugasan dari pembuatan Peraturan Daerah atau Kepala Daerah yang ditujukan kepada suatu Dinas/Sekretariat Daerah.

Pada penyusunan suatu Rancangan Peraturan Daerah diperlukan adanya proses penyimpanan bahan yang melalui beberapa tahapan-tahapan sebagai berikut:⁶⁵

- a. Ditugaskan kepada instansi dan Sekretariat Daerah atau Dinas yang bersangkutan dengan kewenangan atas materi atau naskah Peraturannya menurut pemikiran dari instansi Dinas/Badan yang bersangkutan berikut penyediaan bahan berupa peraturan perundang-undangan dan surat-surat dengan menyiapkan materi-materi rancangan tersebut.
- b. Penyiapan terakhir sebelum diajukan kepada Kepala Daerah hendaknya dikonsultasikan kepada bagian hukum untuk mengadakan penelitian dan penyempurnaan terhadap konsep dari instansi/Dinas/Badan tersebut dengan memperhatikan nilai-nilai hukum dari materi yang akan diatur serta memperhatikan Tata Bahasa Peraturan perundang-undangan maupun kaidah Bahasa Indonesia yang baik dan benar.
- c. Setiap pengajuan kepada Kepala Daerah harus melalui Sekretariat Daerah untuk mengadakan penelitian terakhir terhadap naskah yang diajukan

⁶⁴ Soenobo Wirjosoegito, *Proses dan Perencanaan Peraturan Perundang-Undangan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 37.

⁶⁵ *Ibid*, hlm. 38.

melalui bagian hukum tersebut dihubungkan dengan kebijaksanaan Kepala Daerah yang menyangkut materi Peraturan Daerah yang akan diajukan.

- d. Setelah konsep disetujui Kepala Daerah segera disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk diacarakan dalam Sidang Pleno berikutnya, tahap penyelesaian ditingkat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus tunduk dan mengikuti Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berlaku, yaitu Sidang Pleno, Sidang Komisi/Panitia Khusus, setelah mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka dikeluarkan keputusan dan kemudian disampaikan kepada Kepala Daerah untuk disetujui bersama-sama.

Seperti diketahui bahwa penyusunan Rancangan Peraturan Daerah itu ditempuh melalui beberapa tahap, yaitu:⁶⁶

- a. Tahap Persiapan

Tahap persiapan ini berisikan pemberitahuan tentang penyusunan pola Rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan oleh instansi yang mengusulkan baik dilingkungan dan Sekretariat Daerah, beserta bawahan-bawahan untuk penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, yang diketahui dengan alasan atau pertimbangan-pertimbangan dari segi teknis yuridis maupun dari segi ekonomi tentang maksud penyusunan Rancangan Peraturan Daerah.

Atas dasar surat pemberitahuan tersebut, bagian hukum Sekretariat Daerah mengadakan pengkajian dan memberikan petunjuk seperlunya untuk menindak lanjuti atas penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tersebut.

Selanjutnya di dalam penyusunan pra Rancangan Peraturan Daerah itu sebelumnya telah mendapat koreksi atau petunjuk penelitian awal oleh bagian hukum Sekretariat Daerah dengan instansi terkait agar nantinya Rancangan Peraturan Daerah sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku baik mengenai rumusan materi maupun teknis penyusunan.

- b. Tahap Prakarsa

Pengajuan prakarsa penyusunan Rancangan Peraturan Daerah yang telah disusun tersebut, oleh bagian hukum Sekretariat Daerah mengajukan laporan tentang penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tersebut disertai alasan dan latar belakang untuk dimohonkan persetujuan kepada Kepala Daerah.

⁶⁶ *Ibid*, hlm. 41.

Apabila materi susulan dapat diterima, maka Kepala Daerah memberikan persetujuan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dengan tim dinas atau instansi terkait mengadakan koordinasi untuk merumuskan materi yang akan diatur.

c. Tahap Pembahasan

Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan oleh tim antar dinas/instansi terkait untuk membahas pra Rancangan Peraturan Daerah yang sebelumnya telah di teliti oleh bagian hukum Sekretariat Daerah.

Sebelum Rancangan Peraturan Daerah yang telah di sepakati itu diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk dibahas, terlebih dahulu dikonsultasikan dengan dinas atau lembaga terkait yang sifatnya teknis kemudian setelah Rancangan Peraturan Daerah siap, diajukan kepersidangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk diacarakan sesuai dengan jadwal sidang yang ada menurut Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berlaku.

Kemudian Rancangan Peraturan Daerah yang telah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ditandatangani oleh Kepala Daerah dan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Peraturan Daerah yang telah ditandatangani tersebut kemudian diberi Nomor, Tahun serta Tanggal penetapan oleh bagian hukum Sekretariat Daerah. Tanggal Penetapan Peraturan Daerah adalah pada saat peraturan itu ditandatangani oleh Kepala Daerah dan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Peraturan Daerah yang telah ditandatangani oleh Kepala Daerah dan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus diundangkan dalam Lembaran Daerah agar mempunyai hukum dan mengikat kepada semua pihak.

Pengundangan didalam Lembaran Daerah sangat penting untuk memenuhi formalitas Hukum agar memiliki aspek Publikasi serta keperluan Dokumentasi dan mempermudah mencari peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan. Pengundangan tersebut dilakukan oleh Sekretariat Daerah.

Beberapa hal pokok yang perlu diperhatikan dalam rangka penyusunan suatu Rancangan Peraturan Daerah adalah sebagai berikut:⁶⁷

- a. Kewenangan menetapkan Peraturan Daerah ada pada Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- b. Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan Peraturan perundang-undangan atau Peraturan Daerah yang lebih tingkatannya.
- c. Peraturan Daerah tidak boleh mengatur suatu hal yang telah diatur oleh Peraturan perundang-undangan atau Peraturan Daerah yang lebih tinggi tingkatannya.
- d. Peraturan Daerah juga boleh mengatur suatu hal yang termasuk urusan Rumah Tangga Daerah tingkat atas atau bawahannya.
- e. Peraturan Daerah diundangkan dengan menetapkan dalam Lembaran Daerah.
- f. Peraturan Daerah mempunyai kekuatan hukum yang mengikat setelah diundangkan dalam Lembaran Daerah.
- g. Pengaturan Daerah yang tidak memerlukan pengesahan mulai berlaku pada tanggal yang telah ditentukan dalam Peraturan Daerah.
- h. Peraturan Daerah yang memerlukan pengesahan mulai berlaku pada tanggal pengundangan atau pada pada tanggal yang ditentukan pada eraturan Daerah.
- i. Dengan Peraturan Daerah dapat menunjukan pegawai-pegawai daerah yang diberti tugas untuk melakukan penyelidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan-ketebtuan Peraturan Daerah.

Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum perubahan) tidak mengatur atau menetapkan tentang jenis peraturan perundang-undangan yang disebut Peraturan Daerah. Dalam Pasal 18 UUD 1945 hanya dirumuskan bahwa, Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.⁶⁸

⁶⁷ *Ibid*, hlm. 83.

⁶⁸ UUD 1945 (sebelum perubahan) Ps. 18.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 18 UUD 1945 tersebut dibentuklah berbagai undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah, yang mengatur juga di dalamnya tentang kewenangan Pemerintah Daerah untuk membentuk dan menetapkan Peraturan Daerah, dengan demikian kewenangan pembentukan suatu Peraturan Daerah merupakan kewenangan atribusi yang berasal dari undang-undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah.

Hal ini dapat dilihat antara lain dalam UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, khususnya pasal 38, yang menyatakan bahwa Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Daerah menetapkan Peraturan Daerah.⁶⁹ Setelah Majelis Permusyawaratan Rakyat melakukan Perubahan yang Kedua terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dalam Sidang Paripurna yang diselenggarakan pada tanggal 18 Agustus 2000, rumusan Pasal 18 UUD 1945 yang lama kemudian diubah menjadi 7 (tujuh) ayat, dan pengaturan tentang Peraturan Daerah tertuang secara tegas dalam Pasal 18 ayat (6) yang menyatakan bahwa “Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”⁷⁰. Dalam Sidang Paripurna MPR, yang menetapkan Perubahan Kedua UUD 1945 tersebut, ditetapkan pula Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Selain menetapkan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tersebut, Sidang Paripurna MPR juga menetapkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan

⁶⁹ Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 5 Tahun 1974, Pasal 38.

⁷⁰ UUD 1945 (sesudah Perubahan), Pasal 18.

Peraturan Perundang-undangan. Dalam Ketetapan MPR tersebut mulai ditetapkan secara tegas tentang jenis peraturan perundang-undangan di Tingkat Daerah, yang disebut dengan Peraturan Daerah. Walaupun dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 (sesudah Perubahan) dan dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 telah dirumuskan secara tegas bahwa Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan, namun kedudukannya masih menjadi perdebatan.

Adanya kesimpangsiuran tentang hierarki peraturan perundang-undangan tersebut kemudian memicu suatu keinginan Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk suatu Rancangan Undang-Undang yang mengatur tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sebenarnya, RUU tentang Tata Cara Pembentukan Undang-undang tersebut merupakan suatu rancangan undang-undang yang telah diinginkan sejak lama sebagai pengganti *Algemeene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesie* yang disingkat *Wet AB*, (Stb. 1847:23) Selain itu, sejalan dengan perubahan fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat yang tidak lagi mempunyai kewenangan menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, yang biasanya dirumuskan dalam Ketetapan MPR, terdapat pula sejumlah ketentuan yang langsung maupun tidak langsung mengamanatkan pembentukan Undang-undang yang mengatur tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu : Undang-Undang Dasar 1945 (Perubahan Kedua), Pasal 22 A, Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undang Pasal 6, Undang-Undang Dasar 1945 (Perubahan Keempat) Pasal I, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 Pasal 4 butir 4.

Dengan adanya berbagai ketentuan yang mengamanatkan adanya suatu undang-undang yang mengatur tentang tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan, maka setelah melalui pembahasan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah, pada tanggal 24 Mei 2004 telah dilakukan persetujuan bersama terhadap RUU tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan kemudian telah disahkan dan diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud dengan Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.

Definisi lain tentang Perda berdasarkan ketentuan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah⁷¹ adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Kepala Daerah baik di Propinsi maupun di Kabupaten/Kota⁷². Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Propinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah⁷³.

⁷¹ UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁷² Pasal 1 angka 10 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁷³ Pasal 136 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Walaupun Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum Perubahan), dan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tidak menetapkan Peraturan Daerah didalamnya, namun sejak berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 eksistensi Peraturan Daerah telah diakui sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku dan mengikat umum, bahkan Peraturan Daerah selalu diakui keberadaannya di dalam sistem hukum di Indonesia. Pengakuan tersebut dapat dilihat dari beberapa pendapat ahli sebagai berikut:

- a. Irawan Soejito menyatakan bahwa salah satu kewenangan yang sangat penting dari suatu Daerah yang berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri ialah kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah⁷⁴.
- b. Amiroeddin Syarif menyatakan bahwa Peraturan daerah dikeluarkan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, yaitu mengatur segala sesuatunya tentang penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan serta pelayanan terhadap masyarakat⁷⁵.
- c. Bagir Manan menyatakan bahwa Peraturan daerah adalah nama peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang ditetapkan Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kewenangan Pemerintah Daerah membentuk Peraturan daerah merupakan salah satu ciri yang menunjukkan bahwa pemerintah tingkat daerah tersebut adalah satuan pemerintahan otonom berhak mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri⁷⁶.
- d. A. Hamid S Attamimi menyatakan bahwa dalam tata susunan peraturan perundang-undangan di Negara Republik Indonesia, Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang terletak dibawah peraturan perundang-undangan di tingkat Pusat (dalam hal ini kedudukannya di bawah Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen).⁷⁷

⁷⁴ Irawan Soejitno, *Teknik Membuat Paraturan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1999, hlm. 1.

⁷⁵ Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm. 61.

⁷⁶ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangn Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992, hlm. 59-60.

⁷⁷ A. Hamid S Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun waktu Pelita I - Pelita IV*, Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 289-290.

Dari keempat pendapat tersebut terlihat bahwa Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Pemerintah di Tingkat Daerah, untuk melaksanakan otonomi daerah, dan penyelenggaraan otonomi daerah tentunya tidak akan berdiri sendiri tanpa adanya Pemerintahan di Tingkat Pusat.

Sesuai ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Gubernur atau Bupati/Walikota. Apabila dalam satu kali masa sidang Gubernur atau Bupati/Walikota dan DPRD menyampaikan rancangan Perda dengan materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dipergunakan sebagai bahan persandingan. Program penyusunan Perda dilakukan dalam satu Program Legislasi Daerah, sehingga diharapkan tidak terjadi tumpang tindih dalam penyajian satu materi Perda.⁷⁸

F. Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah

⁷⁸ Ketentuan Pasal 15 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

1. Pengertian Pengawasan

Seluruh definisi tentang pengawasan yang diberikan oleh para sarjana bermacam-macam rumusannya, walaupun pada umumnya definisi tersebut tidak banyak berbeda. Istilah pengawasan dalam bahasa Indonesia adalah berasal dari kata awas, sehingga pengawasan merupakan kegiatan mengawasi saja, dalam arti melihat sesuatu dengan seksama. Tidak ada kegiatan lain di luar itu, kecuali melaporkan hasil kegiatan mengawasi tersebut.

Istilah pengawasan dalam bahasa Inggris disebut *controlling* yang diterjemahkan dalam istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *controlling* lebih luas dari pada pengawasan. Dikalangan para ahli atau para sarjana telah disamakan istilah *controlling* ini dengan pengawasan, jadi pengawasan adalah termasuk juga pengendalian. Pengendalian berasal dari kata kendali, sehingga pengendalian mengandung arti mengarahkan, memperbaiki kegiatan yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar.⁷⁹

Dalam praktek sehari-hari istilah *controlling* sama dengan istilah pengawasan dan istilah pengawasan telah mengandung pengertian luas, yakni tidak hanya bersifat melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan hasil kegiatan pengawasan, tetapi juga mengandung pengendalian dalam arti, menggerakkan, memperbaiki dan dan meluruskan sehingga mencapai tujuan yang sesuai dengan apa yang direncanakan.⁸⁰

⁷⁹ Wirancarita, *Kamus Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1996, hlm. 256.

⁸⁰ Victor Situmorang, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1993, hlm. 18.

Menurut Victor Situmorang pengawasan merupakan setiap usaha dan tindakan dalam rangka mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai.⁸¹ Sarwoto memberikan definisi tentang pengawasan sebagai kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau dikehendaki.⁸²

Secara eksplisit subyek yang melaksanakan pengawasan atau memiliki fungsi pengawasan, yaitu manajer sebagai standart atau tolok ukur adalah rencana yang ditetapkan atau hasil yang dikehendaki. Inti dari definisi yang diberikan Sarwoto tersebut, bahwa kegiatan manajer yang mengusahakan, jadi tidak hanya melalui pengamatan saja, tetapi dapat pula dengan cara lain. Tujuan pengawasan menurut definisi tersebut, yaitu mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana.

Siagian memberikan definisi pengawasan sebagai proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.⁸³ Definisi menurut Siagian tersebut terdapat dua bagian yang satu sama lain kurang begitu serasi pertaliannya. Ciri yang penting dari definisi ini hanya dapat diterapkan bagi pengawasan terhadap pekerjaan-pekerjaan yang sedang berjalan, tidak dapat diterapkan untuk pekerjaan-pekerjaan yang sudah selesai dilaksanakan.

⁸¹ *Ibid*, hlm. 21.

⁸² Sarwoto, *Dasar-Dasar Organisasi dan Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 93.

⁸³ Siagian, *Filsafat Administrasi*, Gunung Agung, Jakarta, 1990, hlm. 107.

Definisi pengawasan yang lain juga diberikan oleh Soekarno yang memberikan definisi pengawasan sebagai suatu proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan, agar apa yang harus dikerjakan dan apa yang harus diselenggarakan sejalan dengan rencana.⁸⁴ Manullang memberikan definisi pengawasan sebagai suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.⁸⁵

Rumusan pengertian pengawasan yang cukup menarik diberikan oleh Suyamto yang mengatakan bahwa pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Wujud pengawasan menurut definisi yang diberikan Suyamto adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan secara de facto, sedangkan tujuan pengawasan hanyalah terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditentukan sebelumnya.

Di samping definisi dari para sarjana di Indonesia, definisi tentang pengawasan diutarakan pula oleh beberapa sarjana dari negara Barat seperti yang dikemukakan George Terry, pengawasan adalah untuk menentukan apa yang telah dicapai, mengadakan evaluasi atasnya, dan untuk menjamin agar hasilnya sesuai dengan rencana. Henry Fayol mengatakan bahwa definisi pengawasan yakni terdiri

⁸⁴ Soekarno, *Dasar-Dasar Manajemen*, Miswar, Jakarta, 1986, hlm. 107.

⁸⁵ Manullang, *Dasar-Dasar Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1987, hlm. 136.

dari pengujian apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan dengan instruksi yang telah digariskan.⁸⁶

Dari beberapa definisi tentang pengawasan yang telah dikemukakan tersebut, pada dasarnya pengawasan mempunyai dua bagian, pertama menggambarkan wujud dari kegiatan pengawasan dan kedua menggambarkan tujuan dan sasaran yang hendak dicapai oleh pengawasan tersebut.

Untuk adanya tindakan pengawasan diperlukan unsur-unsur sebagai berikut:⁸⁷

- a. Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawas.
- b. Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi.
- c. Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta mencocokkan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolok ukurnya.
- d. Selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut baik secara administratif maupun secara yuridis.

2. Maksud dan Tujuan Pengawasan

Dalam rangka pelaksanaan pekerjaan dan untuk mencapai tujuan dari pemerintah yang telah direncanakan, maka perlu adanya pengawasan karena dengan pengawasan tersebut serta tujuan yang akan dicapai yang dapat dilihat dengan berpedoman rencana yang telah ditetapkan terlebih dahulu oleh pemerintah sendiri.

⁸⁶ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Daerah dan Peradilan Tata Usaha Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hlm. 37.

⁸⁷ Victor Situmorang, *op,cit*, hlm. 21.

Dapat dikatakan bahwa pada prinsipnya pengawasan itu sangat penting dalam pelaksanaan pekerjaan dan tugas pemerintahan, sehingga pengawasan diadakan dengan maksud untuk:⁸⁸

- a. Mengetahui jalannya pekerjaan apakah lancar atau tidak.
- b. Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan yang baru.
- c. Mengetahui apakah penggunaan budget yang telah ditetapkan dalam rencana terarah kepada sasarannya dan sesuai dengan yang telah direncanakan.
- d. Mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program seperti yang telah ditentukan dalam rencana. Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam rencana.

Menurut Leonard White, maksud pengawasan adalah:⁸⁹

- a. Untuk menjamin bahwa kekuasaan itu digunakan untuk tujuan yang diperintah dan mendapat dukungan serta persetujuan dari rakyat.
- b. Untuk melindungi hak azasi manusia yang telah dijamin undang-undang dari pada tindakan penyalahgunaan kekuasaan.

Maksud pengawasan menurut Arifin Abdul Rahman adalah:⁹⁰

- a. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.
- b. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu yang telah berjalan sesuai dengan instruksi serta prinsip-prinsip yang telah ditetapkan.

⁸⁸ Muchsan, *op.cit.*, hlm. 39.

⁸⁹ *Ibid*, hlm. 43.

⁹⁰ Victor Situmorang, *op.cit.*, hlm. 23.

- c. Untuk mengetahui apakah kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalannya sehingga dapat diadakan perubahan-perubahan untuk memperbaiki serta mencegah pengulangan kegiatan yang salah.
- d. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan apakah tidak dapat diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut sehingga mendapatkan efisiensi yang lebih benar.

Pengawasan adalah sesuatu yang sangat penting dalam negara berkembang, karena dalam negara berkembang pembangunan dilaksanakan sangat pesat sedang tenaga profesional belum siap mental dalam melaksanakan pembangunan tersebut, sehingga mungkin saja terjadi kesalahan, kecurangan dan kelalaian. Dengan demikian perlu dan sangat penting pengawasan itu diadakan untuk dapat mencapai tujuan yang telah direncanakan oleh pemerintah.

Untuk mengetahui apa yang disebut tujuan pengawasan, maka perlu dilihat batasan atau definisi pengawasan yakni, setiap usaha atau tindakan untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dibebankan dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai. Dari definisi tersebut telah ditunjukkan dengan jelas apa yang menjadi tujuan pengawasan, yaitu untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.

Mengenai tujuan akhir pengawasan, maka pengawasan yang memang tercakup dalam fungsi pengendalian mempunyai sasaran, yakni agar seluruh aspek penyelenggaraan manajemen berjalan dengan lancar serta berdaya guna dan berhasil guna, sehingga pencapaian tujuan organisasi dapat lebih terjamin.

Menurut Victor Situmorang, tujuan pengawasan adalah:⁹¹

- a. Agar tercapainya aparatur pemerintah yang bersih dan berwibawa yang didukung oleh suatu sistem manajemen pemerintah yang berdaya guna dan berhasil guna serta ditunjang oleh partisipasi masyarakat yang konstruksi dan terkendali dalam wujud pengawasan masyarakat yang obyektif, sehat serta bertanggung jawab.
- b. Agar terselenggaranya tertib administrasi di lingkungan aparatur pemerintah, timbulnya disiplin kerja yang sehat.
- c. Agar adanya kelugasan tugas dalam melaksanakan tugas, fungsi atau kegiatan, tumbuhnya budaya malu dalam diri masing-masing aparat, rasa bersalah dan rasa berdosa yang lebih mendalam untuk berbuat hal-hal yang tercela terhadap masyarakat dan ajaran agama.

Pengawasan secara langsung juga bertujuan untuk:⁹²

- a. Menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan perintah.
- b. Menertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan.
- c. Mencegah pemborosan dan penyelewengan.
- d. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat terhadap kepentingan organisasi.
- e. Membina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi.

3. Bentuk-Bentuk Pengawasan

Pada suatu negara terlebih-lebih negara yang sedang berkembang atau membangun, maka pengawasan sangat penting baik pengawasan secara vertikal, horizontal, eksternal, internal, preventif maupun represif agar maksud dan tujuan yang telah ditetapkan tercapai.

Untuk mencapai tujuan negara atau organisasi, maka dalam hal pengawasan ini dapat diklasifikasikan macam-macam pengawasan berdasarkan beberapa hal sebagai berikut:⁹³

⁹¹ *Ibid*, hlm. 27-29.

⁹² *Ibid*, hlm. 33.

- a. Pengawasan Langsung dan Pengawasan Tidak Langsung
 - 1) Pengawasan Langsung
Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pimpinan atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri di tempat pekerjaan dan menerima laporan-laporan secara langsung pula dari pelaksanaan.
 - 2) Pengawasan Tidak Langsung
Pengawasan tidak langsung diadakan dengan mempelajari laporan-laporan yang diterima dari pelaksanaan baik lisan maupun tulisan, mempelajari pendapat-pendapat masyarakat dan sebagainya tanpa pengawasan langsung di tempat pekerjaan.
- b. Pengawasan Preventif dan Pengawasan Represif
 - 1) Pengawasan Preventif
Pengawasan preventif dilakukan melalui pre-audit sebelum pekerjaan dimulai. Misalnya dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan-persiapan rencana kerja, rencana anggaran, rencana penggunaan tenaga dan sumber-sumber lainnya.
 - 2) Pengawasan Represif
Pengawasan represif dilakukan melalui post-audit, dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan di tempat, meminta laporan pelaksanaan dan sebagainya.
- c. Pengawasan Intern dan Pengawasan Ekstern
 - 1) Pengawasan Intern
Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri. Pada dasarnya pengawasan harus dilakukan oleh pucuk pimpinan sendiri, oleh karena itu setiap pimpinan unit dalam organisasi pada dasarnya berkewajiban membantu pucuk pimpinan dalam mengadakan pengawasan secara fungsional sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing.
 - 2) Pengawasan Ekstern
Pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar organisasi, seperti halnya pengawasan dibidang keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sepanjang meliputi seluruh aparaturnegara dan Direktorat Jendral Pengawasan Keuangan negara terhadap departemen dan instansi pemerintah lain.

⁹³ *Ibid*, hlm. 37-39.

Macam-macam pengawasan yang lain jika didasarkan pada Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1989 adalah sebagai berikut:

a. Pengawasan Melekat

Pengawasan melekat adalah serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus-menerus, dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya secara preventif atau represif agar pelaksanaan tugas bawahan tersebut berjalan secara berdaya guna sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁹⁴

a. Pengawasan Fungsional

Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan secara fungsional baik intern pemerintah maupun ekstern pemerintah, yang dilaksanakan terhadap pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan agar sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁹⁵

b. Pengawasan Masyarakat

Pengawasan masyarakat adalah pengawasan yang dilakukan oleh warga masyarakat yang disampaikan secara lisan atau tertulis kepada aparatur pemerintah yang berkepentingan berupa sumbangan pikiran, saran, gagasan atau keluhan/pengaduan yang bersifat membangun yang disampaikan baik secara langsung maupun melalui media.⁹⁶

d. Pengawasan Legislatif

⁹⁴ *Ibid*, hlm. 41.

⁹⁵ Muchsan, *op.cit.*, hlm. 40.

⁹⁶ *Ibid*, hlm. 44.

Pengawasan legislatif adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat terhadap kebijaksanaan dan pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan. Pengawasan yang dilakukan oleh Badan Legislatif di Indonesia dapat dilakukan baik secara preventif maupun represif.

4. Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang terdapat dalam pasal 40 ditegaskan bahwa kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah sebagai lembaga Perwakilan Rakyat di Daerah yang merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila disamping hal tersebut ditegaskan pula bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar menjadi mitra Pemerintah Daerah adalah merupakan suatu perwujudan tanggung jawab rakyat dalam ikut mengelola masalah Pemerintahan yang ada di Daerah.

Selanjutnya disini perlu kita singgung masalah hak dan kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang telah diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang terdapat pada Pasal 44 antara lain yaitu:

Anggota DPRD mempunyai Hak:

- a. Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah;
- b. Mengajukan pertanyaan;
- c. Menyampaikan usul dan pendapat;
- d. Memilih dan dipilih;
- e. Membela diri;
- f. Imunitas;

Kemudian berdasarkan pasal 45 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga mempunyai kewajiban-kewajiban yang antara lain:

- a. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945, dan mentaati segala peraturan perundang-undangan;
- b. Melaksanakan kehidupan Demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerinta Daerah;
- c. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan Rakyat di Daerah;
- e. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti Aspirasi Masyarakat;
- f. Mendahulukan kepentingan Negara diatas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
- g. Memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggungjawab moral dan politis terhadap Daerah Pemilihannya;
- h. Menaati Peraturan Tata Tertib, Kode etik, dan sumpah/janji anggota DPRD;
- i. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait;

Dewan Perwakilan dalam menjalankan fungsinya dapat membuat suatu aturan main berupa Tata Tertib yang dibutuhkan untuk mengatur proses penyelesaian masalah-masalah yang ada. Prosedur-prosedur dalam Tata Tertib ini bertujuan untuk membantu atau memperlancar kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam melaksanakan fungsinya. Sebagian besar mekanisme kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah berupa sidang-sidang dalam Komisi dan panitia-panitia untuk kemudian dijadikan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Sidang atau rapat-rapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terdiri dari:

- a. Rapat Paripurna.
- b. Rapat Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat daerah.
- c. Rapat Fraksi.
- d. Rapat komisi

- e. Rapat Gabungan Komisi.
- f. Rapat Panitia Musyawarah.
- g. Rapat Anggaran.
- h. Rapat Panitia Khusus.
- i. Rapat Kerja.
- j. Rapat Dengar Pendapat dan,
- k. Rapat Khusus.

Mekanisme untuk penanganan permasalahan yang merupakan rutinitas atau Tugas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah oleh Panitia Musyawarah akan dirumuskan ke Rapat Komisi sedangkan permasalahan yang bukan merupakan rutinitas maka atas usul Panitia Musyawarah akan dibentuk Panitia Khusus untuk menangani masalah tersebut.

Mekanisme kefraksian di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bukan merupakan alat kelengkapan Dewan tetapi sebagai kepanjangan tangan partai-partai Politik di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Rapat-rapat Fraksi digunakan sebagai wadah dalam pengadaaan materi-materi atau permasalahan yang dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk menentukan keputusan di tingkat fraksi. dalam proses pengambilan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rapat paripurna akan diisi dengan Pandangan umum fraksi dan pendapat akhir fraksi sebelum diambil keputusan.

Sebagai Kepanjangn tangan Politik, maka sifat dari mekanisme fraksi adalah sangat politis yang kadang kala lebih mengutamakan kepentingan partai dari pada kepentingan Rakyat. Keterikatan anggota fraksi dengan garis Politik Partainya sering menjadi dilematis karena akan terdapat tarik uluk antara kepentingan Fraksi, Kepentingan Umum dan Kepentingan Pribadi.

Pengawasan bertujuan agar pelaksanaan berbagai urusan pemerintahan di daerah dapat berjalan sesuai dengan standar dan kebijakan Pemerintah Pusat, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemerintah Pusat melakukan pengawasan terhadap:⁹⁷

- a. Pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah;
- b. Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, dalam hal ini meliputi Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Gubernur, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota, serta Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa.

Pengawasan ini dilakukan oleh aparat pengawas intern pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan. Untuk mengefektifkan pengawasan ini, Pemerintah Pusat memberikan penghargaan dan sanksi kepada Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, perangkat daerah, pegawai negeri sipil daerah, Kepala Desa, anggota Badan Permusyawaratan Desa dan masyarakat, sesuai dengan kinerjanya masing-masing. Hal ini untuk memberikan dorongan kepada para penyelenggara pemerintahan daerah, untuk selalu meningkatkan prestasinya dan menghindarkan dirinya dari kesalahan-kesalahan.

Pembinaan dan pengawasan ini secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri, untuk Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh Gubernur, sedangkan untuk Pemerintahan Desa, dikoordinasikan oleh Bupati/Walikota, yang dalam pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada Camat.

⁹⁷ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 131.

Hasil pembinaan dan pengawasan ini digunakan sebagai bahan pembinaan selanjutnya oleh Pemerintah Pusat dan dapat digunakan sebagai bahan pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Selanjutnya, pedoman pembinaan dan pengawasan ini, yang meliputi standar, norma, prosedur, penghargaan dan sanksi, diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Mengenai Peraturan Daerah yang ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, untuk penyelenggaraan otonomi yang dimiliki oleh Provinsi/Kabupaten/Kota, serta tugas pembantuan. Peraturan Daerah pada dasarnya merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan Daerah yang dibuat oleh satu daerah, tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan baru mempunyai kekuatan mengikat setelah diundangkan dengan dimuat dalam lembaran daerah.

Pengertian bertentangan dengan kepentingan umum dalam hal ini adalah kebijakan yang berakibat, terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya ketenteraman/ketertiban umum, serta kebijakan yang bersifat diskriminatif. Peraturan Daerah yang ternyata bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah Pusat dan hal dilakukan dalam rangka melaksanakan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat. Selain pengawasan dilakukan oleh Pemerintah Pusat, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga mempunyai kewenangan mengawasi pelaksanaan Peraturan Daerah. Untuk menjalankan

kewenangan pengawasan terhadap Peraturan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki hak mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota, meminta keterangan, mengajukan pernyataan pendapat dan mengadakan penyelidikan.

G. Pengawasan Dalam Hukum Islam

Henry Fayol, salah seorang perintis ilmu manajemen mengartikan pengawasan mencakup upaya memeriksa apakah semua terjadi sesuai dengan rencana yang ditetapkan, perintah yang dikeluarkan, dan prinsip yang dianut. Juga dimaksudkan untuk mengetahui kelemahan dan kesalahan agar dapat dihindari kejadiannya dikemudian hari.⁹⁸ Sedangkan pemeriksaan syari'ah adalah pemeriksaan atas kesesuaian atau kepatuhan suatu lembaga keuangan dalam seluruh aktivitasnya dengan syari'ah islam. Pemeriksaan termasuk kontrak perjanjian, produk, transaksi memorandum dan akte perjanjian asosiasi, laporan keuangan, laporan lain khususnya laporan internal auditor dan bank sentral, surat interent dan lain-lain.⁹⁹

Dari pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa pengawasan merupakan usaha untuk menjamin terlaksananya segala ketentuan, kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh pimpinan atau dengan kata lain pengawasan kerja adalah aspek-aspek pemeriksaan, pencocokan serta mengusahakan agar pekerjaan agar sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan serta hasil yang dikehendaki.

⁹⁸ Sofyan Syafri Harahap, *Sistem Pengawasan Manajemen (Managemen Control System)*, PT. Pustaka Quantum, Jakarta, 2002, hlm. 10

⁹⁹ Sofyan S Harahap, *Auditing Dalam Perspektif Islam*, Pustaka Quantum, Jakarta, 2004, hlm. 18.

Pengawasan dalam pandangan islam dilakukan untuk meluruskan yang tidak lurus, mengoreksi Tujuan utama pengawasan adalah mengusahakan supaya apa yang direncanakan menjadi kenyataan. Untuk dapat benar-benar merealisasikan tujuan utama tersebut, maka pengawasan pada taraf pertama bertujuan agar pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan instruksi yang telah dikeluarkan, dan untuk mengetahui kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan yang dihadapi dalam pelaksanaan rencana berdasarkan penemuan-penemuan tersebut dapat diambil tindakan untuk memperbaikinya baik pada waktu itu ataupun waktu-waktu yang akan datang.¹⁰⁰

Pengawasan dalam pandangan islam dilakukan untuk meluruskan yang tidak lurus, mengoreksi yang salah dan membenarkan yang hak. Pengawasan (control) dalam ajaran islam (hukum syari'ah) paling tidak terbagi menjadi dua hal :

Pertama; kontrol yang berasal dari diri sendiri yang bersumber dari tauhid dan keimanan kepada Allah Swt. Seseorang yang yakin bahwa Allah pasti mengawasi hambanya, maka ia akan bertindak hati-hati. Ketika sendiri, ia yakin bahwa Allah adalah yang kedua dan ketika berdua ia yakin bahwa Allah yang ketiga. Seperti diungkapkan dalam Al-Qur'an Surat Al-Mujadalah ayat 7 :

Artinya : Tidaklah kamu perhatikan bahwa sesungguhnya Allah mengetahui apa yang ada di langit dan apa yang ada di bumi? tiada pembicaraan rahasia antara tiga orang, melainkan Dia-lah yang keempatnya.

¹⁰⁰ M. Manulang, *op.cit.*, hlm. 173.

Dan tiada (pembicaraan antara) lima orang, melainkan Dia-lah yang keenamnya. Dan tiada (pula) pembicaraan antara (jumlah) yang kurang dari itu atau lebih banyak melainkan Dia ada bersama mereka dimanapun mereka berada. Kemudian Dia akan memberitakan kepada mereka pada hari kiamat apa yang telah mereka kerjakan. Sesungguhnya Allah maha mengetahui segala sesuatu. (QS. Al-Mujadalah : 7).¹⁰¹

Ini adalah kontrol yang paling efektif yang berasal dari dalam diri sendiri. Ada sebuah hadis yang menyatakan: “Bertakwalah anda kepada Allah, di manapun anda berada”.

Kedua; sebuah pengawasan akan lebih efektif jika sistem pengawasan tersebut juga dilakukan dari luar diri sendiri. Sistem pengawasan itu dapat terdiri dari mekanisme pengawasan dari pemimpin yang berkaitan dengan penyelesaian tugas yang telah didelegasikan, kesesuaian antara penyelesaian tugas dan perencanaan tugas, dan lainlain.¹⁰²

Pengawasan yang baik adalah pengawasan yang telah built in ketika menyusun sebuah program. Dalam menyusun program harus sudah ada unsur kontrol didalamnya. Tujuannya adalah seseorang yang melakukan sebuah pekerjaan merasa bahwa pekerjaannya itu diperhatikan oleh atasan bukan pekerjaan yang tidak diacuhkan atau dianggap enteng. Oleh karena itu pengawasan terbaik adalah pengawasan yang dibangun dari dalam diri orang yang diawasi dan dari sistem pengawasan yang baik.¹⁰³ Sedangkan tujuan

¹⁰¹ Moh. Rifai, *Terjemah / Tafsir Al-Quranul Karim*, Wicaksana, Semarang, 1993, hlm. 202.

¹⁰² Didin Hafidhuddin, Hendri Tanjung, *Manajemen Syari'ah dalam Praktek*, Gema Insani Press, Jakarta, 2007. hlm. 157.

¹⁰³ *Ibid*, hlm. 158.

pemeriksaan syari'ah adalah bahwa seluruh kegiatan yang dilakukan oleh suatu lembaga keuangan syari'ah tidak bertentangan dengan ketentuan syari'ah. Pencapaian tujuan ini membutuhkan bahwa pelaksanaan dan kesesuaian seluruh kegiatan perusahaan dengan hukum syari'ah merupakan suatu keharusan.¹⁰⁴



¹⁰⁴ Sofyan S Harahap, *op.cit.*, hlm. 218.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Deskripsi Data

Sleman merupakan salah satu kabupaten di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), Indonesia. Luas wilayah Kabupaten Sleman 7574,82 Km² atau 18% dari luas wilayah DIY, terbentang di antara 110°33'00" dan 110°13'00" Bujur Timur, serta 7°34'51" dan 7°04'03" Lintang Selatan. Di sebelah utara, berbatasan dengan Kabupaten Magelang dan Kabupaten Boyolali, di sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Klaten, di sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Kuloprogo dan Kabupaten Magelang, dan di sebelah selatan berbatasan dengan kota Yogyakarta, Kabupaten Bantul dan Kabupaten Gunungkidul. Secara administratif, terbagi atas 17 kecamatan 86 desa, dan 1.212 padukuhan.

Wilayah Kabupaten Sleman memiliki ketinggian antara 100 meter hingga 2.500 meter di atas permukaan laut. Bagian selatan relatif datar dengan peruntukan utama sebagai lahan pertanian, industri, dan permukiman, sedangkan bagian utara merupakan lereng gunung Merapi yang memiliki banyak potensi sumber air. Di lereng selatan Gunung Merapi terdapat dua buah bukit, yaitu Bukit Turgo dan Bukit Plawangan yang merupakan bagian dari kawasan wisata Kaliurang. Beberapa sungai yang mengalir melalui Kabupaten Sleman menuju Pantai Selatan antara lain Sungai Progo, Krasak, Sempor, Nyoho, Kuning dan Boyong.

Jumlah penduduk pada tahun 2011 tercatat sebanyak 1.125.369 jiwa. Penduduk laki-laki berjumlah 559.302 jiwa (49,70%), perempuan 566.067 jiwa (50,30%) dengan pertumbuhan penduduk sebesar 0,73% dengan jumlah Kepala Keluarga sebanyak 305.376 Penduduk Kabupaten Sleman sebagian besar berada pada rentang usia produktif 15-60 tahun. Berdasarkan karakteristik sumberdaya, wilayah Kabupaten Sleman terbagi menjadi empat kawasan, yaitu :

1. Kawasan Lereng Gunung Merapi, di mulai dari jalan yang menghubungkan Kota Tempel, Turi, Pakem, dan Cangkringan (rightbelt) sampai dengan Puncak Gunung Merapi. Wilayah ini kaya sumberdaya air dan potensi elowisata yang beorientasi pada aktivitas gunung Merapi dan ekosistemnya.
2. Kawasan Timur yang meliputi Kecamatan Prambanan, Kalasan, Berbah. Wilayah ini kaya merupakan tempat peninggalan purbakala (candi) sebagai pusat wisata budaya dan daerah lahan kering serta sumber bahan batu putih.
3. Kawasan Tengah yaitu wilayah aglomerasi Perkotaan Yogyakarta yan meliputi Kecamatan Mlati, Sleman, Ngaglik, Ngemplak, Depok, dan Gamping. Wilayah ini cepat berkembang, merupakan pusat pendidikan, industri, perdagangan, dan jasa.
4. Kawasan Barat maliputi Kecamatan Godean, Minggir, Seyegan, dan Moyudan, merupakan daerah pertanian lahan basah dan penghasilan bahan baku kegiatan industry kerajinan mending, mambu, dan gerabah.

Berdasarkan pusat-pusat pertumbuhan, wilayah Kabupaten Sleman merupakan wilayah hulu kota Yogyakarta dan dapat dibedakan menjadi :

1. Wilayah agromenasi perkotaan Yogyakarta, yang meliputi Kecamatan Depok, Gamping, serta sebagian wilayah Kecamatan Ngaglik, Ngemplak, Kalasan Berbah, Sleman, dan Mlati.
2. Wilayah sub-urban, meliputi kota Kecamatan Godean, Sleman, dan Ngaglik, yang terletak cukup jauh dari kota Yogyakarta dan berkembang menjadi tujuan kegiatan masyarakat di wilayah kecamatan sekitarnya, sehingga menjadi pusat pertumbuhan.
3. Wilayah fungsi khusus atau wilayah penyangga (buffer zone) meliputi Kecamatan Tempel, Turi, Pakem, dan Cangkringan, yang merupakan pusat pertumbuhan bagi wilayah sekitarnya.

Wilayah Kabupaten Sleman dilewati jalur jalan negara sebagai jalur ekonomi utama di wilayah selatan Pulau Jawa, baik ke Jawa Timur, Jawa Tengah maupun Jawa Barat. Bandar udara Internasional Adisucipto terletak di Kecamatan Berbah, berdekatan dengan jalan raya Yogyakarta-Solo dan jalur kereta api Jakarta-Surabaya.

Jumlah anggota DPRD Kabupaten Sleman sebagai berikut:

KOMISI A

NO.	N A M A	JABATAN
1.	Hendrawan Astono, S.Si	Ketua
2.	H. Suwarno, SH	Wakil Ketua
3.	Nuryanto	Sekretaris
4.	Danang Sulistya Haryana	Anggota
5.	H. Nafsir Fauzi, SH	Anggota

6.	Hasto Karyantoro, SIP	Anggota
7.	Andreas Purwanto	Anggota
8.	Dra. Hj. Sri Muslimatun, M.Kes	Anggota
9.	Arif Kurniawan, S.Ag	Anggota
10.	Farida Fuatwati	Anggota

KOMISI B

NO.	N A M A	JABATAN
1.	Nurhidayat, A.Md	Ketua
2.	Jaka Purwanto, S.Sos.	Wakil Ketua
3.	Subandi Kusuma, SH	Sekretaris
4.	H. Surana, SE	Anggota
5.	Rahayu Widi Nuryani, SH	Anggota
6.	Yani Fathu Rahman, S.Pdi	Anggota
7.	RB, Ramelan, SE	Anggota
8.	Dwi Yoga Mashinta, S.Hut	Anggota
9.	Danang Maharsa, SE	Anggota
10.	Sukamto	Anggota
11.	Iffah Nugrahani, S.Ag. M.Si	Anggota
12.	Dara Ayu Suharto	Anggota

KOMISI C

NO.	N A M A	JABATAN
1.	Timbul Saptowo, ST	Ketua

2.	Tri Nugroho, SE	Wakil Ketua
3.	Sukarjo	Sekretaris
4.	Hj. Ismi sutarti, SH	Anggota
5.	H.Wawan Prasetia	Anggota
6.	Agus Riyanto, S.Si	Anggota
7.	Nila Rifianti, S.Pd	Anggota
8.	H. Sunarto, S.Sos	Anggota
9.	Ari Wicaksono Putro	Anggota
10.	Aris Suranto	Anggota
11.	Nuril Hanifah	Anggota
12.	Untung Basuki Rahmat, S.Ag	Anggota
13.	Brahmanti Juni Laksana	Anggota

KOMISI D

NO.	N A M A	JABATAN
1.	Drs. H. Biyanto	Ketua
2.	Fika Chusnul Chotimah, SH	Wakil Ketua
3.	Ida Suryanti, ST	Sekretaris
4.	Remila Mursinta, S.Ip	Anggota
5.	Rahayu Widi Cahyani, SH.MM	Anggota
6.	M Darul Falah, S.Hut,M.P	Anggota
7.	Bambang Sigit Sulaksono, ST	Anggota
8.	Budi Sanyata	Anggota
9.	Y. Gustan Ganda	Anggota

10.	Prasetyo Budi Utomo, S.Sos	Anggota
11.	Muhammad Arif Priyosusanto	Anggota

Di dalam upaya pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Retribusi Izin Trayek, maka DPRD Kabupaten Sleman selama tahun 2016 telah melakukan sidak sebanyak 2 kali. Sidak dilakukan di terminal-terminal, khususnya terminal Jombor untuk mengetahui apakah bus-bus atau angkutan kota telah mematuhi Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012. Sidak dilakukan bekerja sama dengan Dinas Perhubungan Kabupaten Sleman.

Jumlah ijin trayek selama 5 tahun terakhir adalah sebagai berikut

NO.	URAIAN	2012	2013	2014	2015	2016
	Ijin trayek	641	578	546	370	290
2.	Ijin usaha angkutan	13	26	33	26	21

Sumber data :Seksi Angkutan dan Terminal

Jumlah kendaraan angkutan umum di Sleman tahun 2016

No	Uraian	2007	2008	2009	2015	2016
1.	AKAP	-	-	-	27.556	27.579
2.	AKDP	-	-	-	147.199	125.249
3.	PEDESAAN	-	-	-	32.787	30.012
4.	PERKOTAAN	-	-	-	17.827	21.290

Sumber data :Seksi Angkutan dan Terminal

Jumlah penumpang angkutan umum selama 5 tahun sebagai berikut :

No	Uraian	2007	2008	2009	2015	2016
----	--------	------	------	------	------	------

1.	AKAP	-	-	-	833.044	869.133
2.	AKDP	-	-	-	2.419.523	2.231.728
3.	PEDESAAN	-	-	-	286.671	245.605
4.	PERKOTAAN	-	-	-	1.666.638	1.574.563

Sumber data :Seksi Angkutan dan Terminal

B. Pengawasan DPRD Sleman Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Retribusi Izin Trayek

Pengawasan DPRD terhadap Peraturan daerah merupakan salah satu ruang lingkup dari fungsi pengawasan yang melekat pada DPRD Kabupaten Sleman. Periode 2014-2019, dasar hukum yang menyebutkan tentang fungsi pengawasan DPRD termuat dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Sleman Nomor 10/K.Dprd/2006 Tentang Perubahan Kedua Atas Keputusan DPRD Kabupaten Sleman Nomor 15/K.Dprd/2004 Tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Sleman. Pasal 2 ayat (1) Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Sleman Nomor 10/K.Dprd/2006 disebutkan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan, serta pada ayat (4) disebutkan bahwa fungsi pengawasan sebagaimana yang dimaksud ayat (1) diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan APBD.

Fungsi DPRD dalam bidang pengawasan merupakan tindak lanjut dari fungsi-fungsi yang diperankan DPRD sebelumnya yaitu fungsi legislasi dan fungsi anggaran, karena obyek-obyek yang diawasi DPRD kebanyakan merupakan kebijakan-kebijakan maupun program-program hasil dari fungsi legislasi maupun anggaran, oleh karena itu

fungsi pengawasan merupakan sebuah kesatuan yang tak dapat dipisahkan dengan fungsi-fungsi lainnya.

Dalam sebuah wawancara dengan Remila Mursinta, S.Ip memberikan komentarnya mengenai Fungsi Pengawasan ini, dimana beliau mengatakan sebagai berikut: “DPRD memiliki tiga fungsi pokok yaitu pengawasan, legislasi, dan anggaran, dalam fungsi pengawasan kami melakukan pengawasan perda yang telah kami buat”.¹⁰⁵

Dari wawancara di atas, secara tidak langsung memberikan penjelasan bahwa pengawasan DPRD terhadap Peraturan daerah dimaksudkan untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan Perda yang telah dilahirkan, baik itu berasal dari inisiatif DPRD sendiri maupun yang berasal dari inisiatif eksekutif pada dasarnya pengawasan DPRD terhadap Peraturan daerah sebagai salah satu ruang lingkup dari fungsi pengawasan yang dilakukan DPRD, dimaksudkan untuk mengetahui efektifitas dari perda-perda yang telah dilahirkan DPRD di lapangan. Sejatinya fungsi pengawasan DPRD secara keseluruhan bertujuan untuk mengembangkan kehidupan demokrasi di daerah, menjamin keterwakilan rakyat dan daerah dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, serta mengembangkan mekanisme *check and balances* antara DPRD dan Pemerintah daerah sebagai sesama unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah demi terwujudnya tata pemerintahan yang baik. Dalam sebuah wawancara dengan anggota DPRD Kabupaten Sleman yaitu Prasetyo Budi Utomo, S.Sos memberikan penjelasan tentang pentingnya fungsi pengawasan DPRD terhadap Peraturan daerah, dimana beliau mengatakan: “kami juga mengawasi aparatur pelaksanaan Perda baik itu Bupati maupun SKPD, apakah mereka benar-benar telah melaksanakan dengan sebaik-baiknya perda yang telah ditetapkan. Bila terdapat

¹⁰⁵ Hasil wawancara dengan, Remila Mursinta, S.Ip, anggota DPRD Kabupaten Sleman.

penyimpangan, maka tentunya kami akan menindak lanjuti berdasarkan temuan-temuan”¹⁰⁶

Berdasarkan hasil wawancara sebagaimana yang dipaparkan di atas, dapat diketahui maksud, tujuan dan manfaat dari fungsi pengawasan yang dilakukan DPRD Kabupaten Sleman khususnya pengawasannya terhadap Peraturan daerah antara lain sebagai berikut :

1. Menjamin agar pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya tidak bertentangan dengan aturan atau perda yang telah dibuat;
2. Mencegah terjadinya tindakan penyimpangan yang dilakukan oleh pemerintah daerah sebagai pelaksana dari Perda;
3. Mengetahui efektifitas dari Perda yang telah dihasilkan DPRD, baik itu Perda yang berasal dari inisiatif DPRD sendiri maupun yang berasal dari Bupati, sehingga bisa dilakukan tindakan penyempurnaan atas Perda tersebut bila ternyata dalam implementasinya berjalan kurang efektif.

Dari sekian alat kelengkapan yang ada, khususnya di DPRD Kabupaten Sleman, Komisi D merupakan alat kelengkapan yang sering melakukan pengawasan termasuk pengawasan terhadap Peraturan daerah. Hal ini dikarenakan Komisi D merupakan alat kelengkapan DPRD yang sifatnya teknis, artinya komisi merupakan perpanjangan tangan dari DPRD dan lebih intensif melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah maupun kebijakan dan program lainnya yang dilahirkan DPRD. Oleh karena itu, setiap Komisi akan melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah yang berada pada ranah tugas dan

¹⁰⁶ Hasil wawancara dengan, Prasetyo Budi Utomo, S.Sos, anggota DPRD Kabupaten Sleman.

wewenang bidang masing-masing. Komisi A akan melakukan pengawasan di bidang Pemerintahan, Hukum dan Politik. Komisi B melakukan pengawasan di bidang Ekonomi Keuangan. Komisi C melakukan pengawasan di bidang Pembangunan dan kesejahteraan rakyat. Komisi D melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah, dan APBD sesuai dengan ruang lingkup tugas komisi seperti juga dikatakan anggota Komisi D DPRD Kabupaten Sleman Y. Gustan Ganda, “Komisi merupakan bagian utama DPRD, komisi bersentuhan dengan masyarakat dan bekerja sesuai bidang yang ditetapkan, komisi lebih banyak melaksanakan fungsi pengawasan”.¹⁰⁷

Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa dalam hal pengawasan yang dilakukan DPRD Kabupaten Sleman terhadap Peraturan daerah, terdapat dua aspek yang termuat di dalamnya, *aspek pertama* adalah DPRD mengawasi keefektifan dari pada Perda itu sendiri sebagai sebuah kebijakan maupun sebagai produk hukum yang bersifat pengaturan yang telah dihasilkan, dan *aspek yang kedua* adalah DPRD mengawasi lembaga/instansi yang terkait atas suatu Peraturan daerah. Oleh karena itu tindak lanjut hasil pengawasan yang dilakukan DPRD Kabupaten Sleman akan berujung pada ke dua aspek tersebut dimana dapat berupa perbaikan regulasi yang ada maupun penyempurnaan kebijakan yang telah dihasilkan dan pencegahan tindakan penyelewengan atau penyalahgunaan yang dilakukan oleh aparatur pelaksana Peraturan Daerah tersebut bahkan dapat berujung pada penyelesaian ke proses hukum bila terbukti melakukan tindakan penyelewengan ataupun penyalahgunaan atas Peraturan

¹⁰⁷ Hasil wawancara dengan, Y. Gustan Ganda, anggota DPRD Kabupaten Sleman.

Daerah tersebut. Seperti yang diungkapkan Remila Mursinta, S.Ip, selaku Anggota DPRD Kabupaten Sleman: “Jika ada aspirasi dari masyarakat kami akan menampungnya, karena kami lembaga perwakilan rakyat, selama kami bisa selesaikan langsung, maka kami langsung selesaikan dengan kunjungan lapangan, namun tetap akan kami tindaklanjuti demi perbaikan Perda yang sesuai dengan yang diharapkan.”¹⁰⁸

Berdasarkan informasi yang didapatkan dari wawancara-wawancara dan studi pustaka yang dilakukan selama proses penelitian, temuan-temuan maupun indikasi-indikasi penyelewengan maupun penyalahgunaan yang dilakukan aparaturnya atas sebuah Peraturan Daerah, yang ditemukan oleh komisi sebagai alat kelengkapan DPRD yang intens melakukan pengawasan dari kegiatan pengawasan yang dilakukan baik yang berupa kunjungan kerja atau kunjungan lapangan, sidak, dengar pendapat, rapat koordinasi dan rapat konsultasi bersama instansi pemerintah yang ada di Kabupaten Sleman, kemudian akan ditindaklanjuti dengan menyampaikan hasil temuan kepada Pimpinan DPRD yang disertai dengan rekomendasi-rekomendasi komisi. Rekomendasi komisi ini lahir dari rapat yang dilakukan komisi maupun rapat antar komisi bila permasalahan yang dihadapi melibatkan dua komisi atau lebih. Selanjutnya, Pimpinan DPRD menyampaikan undangan kepada alat-alat kelengkapan DPRD yang ada untuk mengadakan rapat paripurna guna membahas rekomendasi yang telah disampaikan oleh komisi maupun gabungan komisi sebelumnya. Ditolak atau diterimanya rekomendasi-rekomendasi yang telah disampaikan oleh komisi atas

¹⁰⁸ Hasil wawancara dengan, Remila Mursinta, S.Ip, anggota DPRD Kabupaten Sleman.

temuan-temuan hasil pengawasan yang diperoleh di lapangan, tergantung pada fraksi melalui pandangan akhir fraksi, karena pandangan akhir fraksi yang menentukan disetujui atau tidaknya rekomendasi tersebut, bila sebagian besar fraksi menolak rekomendasi tersebut maka rekomendasi tersebut batal, sebaliknya bila rekomendasi tersebut diterima, maka melalui rapat paripurna ini akan dihasilkan Keputusan DPRD untuk menindak lanjuti rekomendasi yang disampaikan oleh komisi maupun gabungan komisi sebelumnya. Keputusan DPRD dapat berupa perbaikan terhadap Peraturan Daerah, maupun dapat berupa sikap, saran, teguran, masukan dan rekomendasi yang harus mendapat perhatian dan dilaksanakan lebih lanjut oleh pemerintah daerah.

1. *Preliminary Control*

Preliminary Control merupakan pengawasan awal anggota DPRD pada saat pembahasan anggaran. Dalam pengawasan pendahuluan ini anggota DPRD sangat diharapkan perannya dalam meneliti setiap usulan khususnya anggaran dari penyedia layanan masyarakat menyangkut tentang Perda retribusi izin trayek ini diharapkan DPRD Kabupaten Sleman lebih melihat kesesuaian dengan tingkat pendapatan pengusaha angkutan khususnya dari sisi biaya retribusi.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah disebutkan bahwa DPRD memiliki fungsi pengawasan, fungsi pengawasan tersebut dilakukan terhadap beberapa hal antara lain pelaksanaan Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah/Keputusan Bupati, pelaksanaan APBD, kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan, dan kerja sama internasional di daerah. Dalam Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang terkait dengan penelitian ini dijelaskan bahwa apa yang dimaksud dengan

Retribusi Daerah yang selanjutnya disebut retribusi, adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Trayek, merupakan salah satu dari sekian banyak Perda yang telah dilahirkan DPRD Kabupaten Sleman bersama dengan eksekutif, yang harus diawasi sejak awal perencanaannya. Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Trayek objek kajian sebagai langka awal pengawasan DPRD Kabupaten Sleman harus melihat draf yang diusulkan pemerintah daerah, sebagaimana yang diungkapkan hasil wawancara dengan Prasetyo Budi Utomo, S.Sos mengatakan: “Perda retribusi izin trayek merupakan usulan dari pemerintah Kabupaten Sleman yang telah diproses dalam satu kepanitian yang melibatkan beberapa SKPD terkait dan membahas segala hal yang dianggap perlu dari perda tersebut yang kemudian diusulkan ke dewan.”¹⁰⁹

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Trayek merupakan kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman yang bersifat mengatur pengelolaan dalam hal retribusi izin trayek, yang merupakan bagian dari retribusi daerah yang menjadi salah satu sumber pendapatan asli daerah (PAD). Peran yang diambil dalam melakukan pengawasan DPRD Kabupaten Sleman setelah menerima usulan atau rancangan perda maka sebagaimana yang diungkapkan Y. Gustan Ganda dalam wawancaranya mengatakan: “Keterlibatan dewan ketika usulan Perda tersebut dari Pemerintah Kabupaten Sleman diserahkan ke dewan kemudian diserahkan ke Badan Legislasi untuk dikaji lebih lanjut jika dianggap sudah lengkap draf pembahasan baru diserahkan ke pimpinan Dewan untuk disetujui yang kemudian diserahkan ke Badan

¹⁰⁹ Hasil wawancara dengan, Prasetyo Budi Utomo, S. Sos, anggota DPRD Kabupaten Sleman.

Musyawarah setelah dianggap sudah lengkap baru diplenokan dengan dihadiri DPRD dan mengundang Pemerintah Kabupaten dengan perwakilan SKPD yang terkait.”¹¹⁰

Rapat dengar pendapat atau *sharing* atas sebuah persoalan yang terjadi berkaitan dengan kebijakan pemerintah merupakan bentuk pengawasan politik dewan seperti pada Perda Retribusi Izin Trayek di Kabupaten Sleman pada saat rapat pleno dengan mendengarkan penjelasan pemerintah melalui SKPD terkait menyangkut perencanaan dalam pelaksanaan perda tersebut. Pada rapat pleno cukup alot membahas tentang penentuan tarif di dalam Pasal 9 ayat (2) Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 menjelaskan “Peninjauan tarif retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memperhatikan indeks harga dan perkembangan perekonomian”. Dari penjelasan pasal ini beberapa partai menyoroti khususnya partai-partai kecil terutama Partai Nasdem yang merupakan misi perjuangan partai yaitu memperjuangkan pengusaha kecil, mereka menuntut untuk mengganti pasal tersebut dengan redaksi bahwa penentuan tarif sebagaimana yang diungkapkan dari Remila Mursinta, S.Ip. Anggota DPRD Kabupaten Sleman mengatakan: “Sekarang ini pola perencanaan pembangunan diarahkan dari bawah ke atas atau *button-up*, makanya penentuan tarif retribusi didasarkan pada tingkat kemampuan para pengusaha angkutan dari berbagai golongan yang ada”.¹¹¹

Apa yang usulkan dewan sudah dijalankan sejak dulu ketika pemerintah menggunakan APBD dalam pengembangan terminal di Kabupaten Sleman hasil survey pemerintah, para pengusaha angkutan terlalu rendah keinginannya terhadap tarif retribusi, sedangkan diketahui bahwa pada angkutan/armada jurusan tertentu banyak memberikan keuntungan dalam usaha angkutan dan termasuk juga mereka adalah pengusaha angkutan besar yang mempunyai beberapa armada dan beberapa trayek, dengan melihat kondisi riil

¹¹⁰ Hasil wawancara dengan, Y. Gustan Ganda, anggota DPRD Kabupaten Sleman.

¹¹¹ Hasil wawancara dengan, Remila Mursinta, S.Ip, anggota DPRD Kabupaten Sleman.

dilapangan pemerintah harus juga dapat mempertimbangkan segala sesuatunya dalam menentukan tarif tersebut kemudian perlu diperhatikan bahwa pengembangan terminal maupun sub-terminal merupakan bantuan pinjaman Bank yang harus dikembalikan oleh karena itu segala sesuatu pemerintah telah mempertimbangkannya.¹¹²

Hasil pembahasan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman tentang Retribusi Izin Trayek disepakati dengan pertimbangan akan melihat kemajuan kemudian. Perda ini cukup diawasi dibandingkan Perda-perda lainnya, karena berkaitan juga dengan fungsi *budgeting* DPRD sebagai bahan untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tiap tahunnya dan sangat berkaitan juga dengan fungsi legislasi dimana setiap Peraturan Daerah yang akan dihasilkan haruslah memenuhi asas Pembentukan Perda dan asas materi muatan Perda. Oleh karena itu lebih lanjut dikatakan Y. Gustan Ganda, bahwa sebelum diundangkan menjadi Lembaran daerah Kabupaten Sleman Dewan kembali untuk dievaluasi kembali jika disetujui baru diundangkan yang tidak sama dengan perda lainnya yang nonretribusi.”¹¹³

Disamping mengawasi Perda Retribusi Izin Trayek sebagai kebijakan daerah yang telah disepakati bersama dengan pemerintah daerah dalam program legislasi daerah, Komisi D DPRD Kabupaten Sleman dalam melakukan pengawasannya juga mengawasi Pemerintah Daerah yang terkait dengan Perda Retribusi Izin Trayek tersebut. Retribusi Izin Trayek pada dasarnya merupakan ranah tugas dan wewenang Dinas Pendapatan Daerah karena izin trayek merupakan salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah. Selanjutnya disetiap terminal atau sub-terminal yang berada di wilayah administrasi

¹¹² Hasil wawancara dengan, Prasetyo Budi Utomo, S. Sos, anggota DPRD Kabupaten Sleman.

¹¹³ Hasil wawancara dengan, Y. Gustan Ganda, anggota DPRD Kabupaten Sleman.

Kabupaten Sleman juga dilakukan pengawasan oleh Dinas Perhubungan, terutama mengawasi izin trayeknya.¹¹⁴

Perda Retribusi Izin Trayek tergolong dalam Retribusi Jasa Umum. Retribusi Jasa Umum adalah jasa yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan dan kepentingan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Dalam klasifikasi retribusi izin trayek Pasal 9 Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Retribusi Izin Trayek diklasifikasikan sebagai berikut:

- a. Izin Trayek Per Trayek Per 5 Tahun:
 - 1) bus kecil Rp.200.000,00 (dua ratus ribu rupiah).
 - 2) mobil penumpang umum Rp.150.000,00 (seratus lima puluh ribu rupiah)
- b. Izin insidental per trayek per 14 (empat belas) hari:
 - 1) bus kecil Rp.30.000,00 (tiga puluh ribu rupiah).
 - 2) mobil penumpang umum Rp.20.000,00 (dua puluh ribu rupiah).

Prinsip penetapan struktur dan besarnya tarif didasarkan pada kebijaksanaan daerah dengan memperhatikan biaya penyediaan fasilitas, yang meliputi biaya investasi, penyusutan, kebersihan, keamanan, operasional, dan pemeliharaan dan uang pinjaman, serta kemampuan masyarakat dan aspek keadilan. Prasetyo Budi Utomo, S. Sos mengatakan: “struktur tarif terdiri dari kontrak tahunan dan harian berdasarkan kemampuan pengusaha dan jenis trayek.”¹¹⁵

2. *Interim Control*

Interim Control pengawasan untuk memastikan retribusi izin trayek berjalan sesuai standar yang ditetapkan dan memenuhi harapan masyarakat selama dilakukan

¹¹⁴ Hasil wawancara dengan, Remila Mursinta, S.Ip, anggota DPRD Kabupaten Sleman.

¹¹⁵ Hasil wawancara dengan, Prasetyo Budi Utomo, S. Sos, anggota DPRD Kabupaten Sleman.

dalam jangka waktu tertentu. Pengawasan juga bisa diarahkan terhadap pelaksanaan kebijakan pada masa perjalannya sebuah peraturan. Pengawasan ini akan melihat pelaksanaan pengawasan DPRD Kabupaten Sleman terhadap aparatur pelaksana dari instansi Pemerintah Daerah yang terkait dalam retribusi izin trayek dalam menjalankan Peraturan Daerah.

Berdasarkan hasil penelitian, dari pengawasan yang dilakukan Komisi DI DPRD Kabupaten Sleman sebagai alat kelengkapan teknis DPRD yang membidangi pajak dan retribusi, sebagaimana mengatakan bahwa sebenarnya dari segi kebijakan tidak terdapat masalah terhadap ketentuan-ketentuan yang telah disepakati dan diatur dalam Perda Retribusi Izin Trayek tersebut, hanya saja dalam implementasinya di lapangan, aparatur yang menjalankan secara teknis dari Perda tersebut dinilai sangat memaksakan dalam menjalankan tugasnya, terutama pihak pengelola pendapatan daerah dan pengelola terminal. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Y. Gustan Ganda: “Perlu diketahui di sini bahwa dalam pengelolaan izin trayek tersebut alokasi anggarannya ada yang bersumber dari pinjaman Bank yang harus dikembaliakn sesuai dengan waktunya, makanya pemerintah sangat serius mengelolah retribusi tersebut.”¹¹⁶

Salah satu aspek yang menjadi penilaian DPRD Kabupaten Sleman ketika melakukan pengawasan dengan pendekatan *interim control* terhadap Peraturan Daerah adalah dengan menilai Peraturan Daerah itu sendiri sebagai sebuah kebijakan pemerintah. Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa fungsi pengawasan merupakan tindak lanjut dari fungsi sebelumnya yaitu *control internal* dalam aspek ini, pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Sleman bertujuan untuk mengetahui apakah kebijakan-kebijakan yang telah dihasilkan dari legislasi daerah, seperti Peraturan daerah

¹¹⁶ Hasil wawancara dengan, Y. Gustan Ganda, anggota DPRD Kabupaten Sleman.

sebagai sebuah kebijakan daerah yang bersifat pengaturan sebagaimana hasil wawan cara dengan Remila Mursinta, S.Ip Anggota DPRD Kabupaten Sleman mengatakan: “Dalam penentuan tarif biaya retribusi dibebankan para pengusaha angkutan telah dilibatkan terhadap komunitas pengusaha angkutan dan pada saat itu mereka namun tarif tersebut tidak sesuai dengan kesepakatan apa yang diharapkan pengusaha angkutan, namun dengan pertimbangan tertentu dari pemerintah dalam penentuan tarif”.¹¹⁷

Dari wawancara tersebut terlihat bahwa mengambil jalan tengah dalam menampung aspirasi masyarakat yang juga telah memihak kepada kepentingan masyarakat yang dianggap sebagai konstituen mereka. Selain itu, melalui aspek ini juga DPRD Kabupaten Sleman mencoba untuk mengetahui apakah Perda yang telah dihasilkan berjalan dengan efektif atau tidak di lapangan, sehingga dapat dilakukan tindakan penyempurnaan baik dari segi redaksi materi maupun substansi yang termuat dalam Perda tersebut. Lebih lanjut dikatakan Prasetyo Budi Utomo, S. Sos: “Kalau berjalannya tetap berjalan tetapi kalau dilihat dari efektifnya masih ada kendala yang dihadapi khususnya dalam pemugutan retribusi karena mau tidak mau masih banyak pengusaha angkutan yang tidak membayar bahkan kencing-kucingan dari petugas selain itu juga para tetugas kita tidak tahu apa dilaporkan atau tidak, tanggungjawab itu ada pada pemda”.¹¹⁸

Pemugutan retribusi izin trayek yang ada juga dilihat pada jenis taryek dan angkutan sebagaimana yang diungkap diatas, namun khusus tarif yang dapat terjadi kekurangan dapat dilihat pungutan retribusi diantaranya pada pengusaha angkutan yang sifatnya permanen (pengusaha angkutan besar) hampir tidak ada kendala dalam

¹¹⁷ Hasil wawancara dengan, Remila Mursinta, S.Ip, anggota DPRD Kabupaten Sleman.

¹¹⁸ Hasil wawancara dengan, Prasetyo Budi Utomo, S. Sos, anggota DPRD Kabupaten Sleman.

penyelesaian pajak retribusi, cuma terkadang ada yang terlambat bayar, bahkan ada yang pihak dilempar kepada pihak ketiga angkutannya.¹¹⁹

Peninjauan lapangan atas pelaksanaan Perda tersebut merupakan pengawasan politik dalam pelaksanaan suatu kebijakan pemerintah sebagai tindak lanjut bentuk pengawasan yang sering dilakukan oleh DPRD Kabupaten Sleman, dalam hal ini Komisi D, adalah dengan melakukan kunjungan lapangan. Sebagaimana yang dipaparkan Y. Gustan Ganda: “...Naa jadi setiap tahun kita berkunjung ke terminal, Dishub atau Dispenda, kadang kita bagi dua umpamanya ada yang ke Dishub, ada yang ke Dispenda, kita mencoba *sharing* dengan pengusaha atau bahkan sopir-sopir angkutan tentang bagaimana pelaksanaan retribusi yang berjalan selama ini.”¹²⁰

Dalam kesempatan wawancara lainnya, juga memberikan informasi mengenai pengawasan yang dilakukan terhadap Perda Retribusi Izin Trayek Remila Mursinta, S.Ip mengatakan: “...Kalau Perda Tentang Retribusi Izin Trayek saja contoh, nah implementasi dari Perda ini kita juga langsung turun ke lapangan melihat sinkronisasi dengan fakta-fakta yang ada di lapangan, di sini kita juga melihat landasan dalam mengevaluasi awal apakah Perda Retribusi Izin Trayek ini masih relevan dan kondisi sosial ekonomi masyarakat, ini kita lihat”.¹²¹

Dalam pendekatan pengawasan oleh DPRD Kabupaten Sleman setelah melakukan kunjungan lapangan ada beberapa keluhan pengusaha kecil diantaranya terutama tarif khususnya pengusaha kecil yang terlalu tinggi, kondisi terminal yang tidak kondusif pada musim hujan, sebagai hal yang harus dilakukan bentuk tugas dan tanggungjawab dan beberapa hal lainnya. DPRD selaku lembaga pengawasan politik dari

¹¹⁹ Hasil wawancara dengan, Y. Gustan Ganda, anggota DPRD Kabupaten Sleman.

¹²⁰ Hasil wawancara dengan Y. Gustan Ganda, anggota DPRD Kabupaten Sleman.

¹²¹ Hasil wawancara dengan, Remila Mursinta, S.Ip, anggota DPRD Kabupaten Sleman.

hasil pengamatan Perda Retribusi tersebut dalam implementasinya kelihatan tidak berjalan efektif oleh karena masih ada keluhan pengusaha angkutan kecil dan masyarakat pengguna jasa angkutan.

Pengawasan yang dilakukan oleh Komisi D DPRD Kabupaten Sleman pada aspek ini bertujuan untuk mengontrol agar aktivitas yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah yaitu Dinas Pendapatan Daerah dan Dinas Perhubungan dalam hal retribusi izin trayek, benar-benar telah sesuai dengan aturan yang ada dalam Perda Retribusi Izin Trayek maupun Peraturan Perundang-undangan yang mengatur tentang retribusi, karena Perda Retribusi Izin Trayek merupakan kebijakan daerah yang sudah menjadi kesepakatan bersama antara DPRD dengan Pemerintah Daerah dalam proklam legislasi daerah. Oleh karena itu sudah menjadi kewajiban bagi pemerintah daerah sebagai pelaksana kebijakan untuk benar-benar menjalankannya sesuai dengan apa yang telah disepakati bersama dan bagi DPRD pengawasannya terhadap aspek ini untuk memastikan hal tersebut terlaksana agar tidak terjadi penyimpangan maupun penyelewengan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah daerah. Sebagaimana yang diungkapkan Y. Gustan Ganda: “Sesungguhnya program pengembangan dan peningkatan jasa angkutan yang ada di Kabupaten Sleman merupakan program yang memang sudah lama dianggap berkelanjutan. Cuma mendapat perhatian dari Bupati karena salah satu tujuan pemerintah yang diharapkan dapat meningkatkan pendapatan masyarakat dan pendapatan daerah sendiri.”¹²²

Program-program pembangunan yang dijalankan Bupati diantaranya adalah peningkatan dan pengembangan jalan dan terminal yang ada di Kabupaten Sleman dimana setiap kecamatan terdapat jalan yang layak. “Soal kebijakan yang dikeluarkan bupati itu mengarah pada pengembangan potensi daerah termasuk pada pasar tersebut,

¹²² Hasil wawancara dengan, Y. Gustan Ganda, anggota DPRD Kabupaten Sleman.

bahkan terkadang ada kecenderungan untuk memaksakan setiap program harus berhasil”.¹²³

3. *Post Control*

Post Control merupakan evaluasi terhadap target yang direncanakan. Pengawasan diharapkan akan menghasilkan rekomendasi mempertahankan, memperbaiki atau meningkatkan suatu peraturan daerah. Penilaian atas selesainya sebuah kegiatan yang sudah direncanakan dalam program kerja pemerintah dalam hal ini melihat pengawasan hasil yang dicapai pada retribusi pasar tersebut yang menyangkut segala ketentuan mengenai hasil yang dicapai terhadap Perda Retribusi izin Trayek dalam hasil penelitian terlihat bahwa DPRD Kabupaten Sleman pada tahun 2014 melakukan evaluasi sebagai mana yang diharapkan dalam pendekatan *post control*.

Laporan pemerintah terhadap Peraturan Daerah yang menyangkut retribusi izin trayek dari hasil yang dicapai khususnya mengenai capaian target biaya kelihatan tidak mencapai target yaitu kurang dari 10% capaian yang telah ditargetkan. Retribusi izin trayek tersebut merupakan salah satu yang memberikan kontribusi pemasukan terhadap pendapatan asli daerah yang ada Kabupaten Sleman, maka evaluasi sangat diperlukan baik dari segi pencapaian dan penggunaan anggaran tersebut Prasetyo Budi Utomo, S. Sos mengatakan: “Perda Retribusi izin Trayek hasil evaluasi kami memiliki beberapa kekurangan khususnya pencapaian target sedangkan pada tahun 2015 terjadi peningkatan pendapatan sebesar 10% sebagai bahan pembanding masalahnya terkait dalam penentuan tarif bagi pengusaha angkutan. Sebagai tindak lanjut DPRD pada 2012 mengeluarkan

¹²³ Hasil wawancara dengan, Remila Mursinta, S.Ip, anggota DPRD Kabupaten Sleman.

perda baru sebagai Perda pengganti sebelumnya yang intinya perubahan tarif izin trayek.”¹²⁴

Dari wawancara di atas, diperoleh gambaran bahwa Perda retribusi izin trayek dianggap tidak efektif berjalan sebagaimana hasil yang didapatkan dalam penelitian ini, indikasinya adalah tidak dilakukannya studi kelayakan terhadap penentuan tarif bagi pengusaha angkutan. Retribusi pasar berada dibawah tanggung jawab Dinas Pendapatan Daerah, dimana dalam penarikan retribusinya dilakukan pihak yang telah dibentuk dan bertanggung jawab. DPRD Kabupaten Sleman dalam mengawasi jalannya Peraturan Daerah dapat mengetahui hasil atas Peraturan Daerah ketika Perda tersebut diimplementasikan, dengan demikian dari hasil pengawasan ini Peraturan Daerah dijalankan akan disempurnakan sebagaimana yang diungkapkan Y. Gustan Ganda: “Perda retribusi izin trayek ini kan sebagai upaya kita untuk bersama-sama dengan penggunaan jasa angkutan untuk melakukan penggunaan secara optimal kemudian juga mereka bisa memanfaatkan fasilitas pemerintah secara baik dalam rangka meningkatkan pendapatan mereka kan. Sesungguhnya fungsi angkutan itu signifikan dengan pembiayaan pengelolaan terminal, atau hal lain yang dianggap tidak relevan maka itu tugas kami dan pemerintah untuk membenahi.”¹²⁵

Bentuk pengawasan dalam evaluasi memberikan penjelasan tentang keberhasilan dan kekurangan yang telah dialami yang dilakukan pemerintah yang sifatnya reaksional dalam mengawasi sebuah Peraturan Daerah. Begitu pula pada aparatur pelaksana dari instansi pemerintah daerah yang terkait dalam sebuah Peraturan Daerah dilakukan untuk meminta keterangan atau untuk mengkonsultasikan maupun mengkoordinasikan atas permasalahan-permasalahan yang dihadapi dalam implementasi Peraturan Daerah.

¹²⁴ Hasil wawancara dengan, Prasetyo Budi Utomo, S. Sos, anggota DPRD Kabupaten Sleman.

¹²⁵ Hasil wawancara dengan, Y. Gustan Ganda, anggota DPRD Kabupaten Sleman.

C. Kendala Yang Dihadapi DPRD Sleman Dalam Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Retribusi Izin Trayek

Sebagai salah satu aspek yang sangat penting dalam proses pelaksanaan pemerintahan, aspek pengawasan selama ini cenderung dipahami sebagai salah satu tahap tersendiri dalam proses penganggaran. Artinya setelah melalui tahap penyusunan dan pelaksanaan, tahap pengawasan cenderung dipandang sebagai tahap ketiga dari proses penganggaran. Padahal sebagai salah satu aspek yang menjiwai seluruh proses pengelolaan keuangan, aspek pengawasan seharusnya merupakan aspek yang meliputi seluruh tahap dalam proses penganggaran. Bahkan karena salah satu fungsi anggaran adalah sebagai instrumen pengawasan, maka keberadaan anggaran sesungguhnya tidak dapat dipisahkan dari implementasi pengawasan. Selanjutnya jika dikaitkan dengan APBD, aspek pengawasan sebaiknya sudah termanifestasi baik pada tahap penyusunan APBD, tahap pelaksanaan APBD, maupun pada tahap pertanggungjawaban terhadap APBD tersebut.

Secara operasional antara aspek pengawasan dan pelaksanaan pemeriksaan terhadap realisasi APBD memang tidak dapat dipisahkan dan boleh dikatakan tidak ada pelaksanaan fungsi pengawasan yang tidak disertai dengan pelaksanaan pemeriksaan. Akan tetapi secara konseptual pelaksanaan pemeriksaan terhadap realisasi APBD sangat berbeda dengan aspek pengawasan. Istilah pemeriksaan (*auditing*) adalah sebuah istilah teknis profesional, karena secara teknis profesional pemeriksaan terhadap realisasi APBD hanya dapat dilakukan oleh institusi yang memiliki kewenangan dan keahlian auditing, sedangkan berbagai tindakan/kegiatan lain yang dilakukan oleh pihak selain

auditor sehubungan dengan pelaksanaan fungsi pengawasan APBD, termasuk kegiatan penyelidikan yang dilakukan oleh DPRD, harus dilihat sebagai bagian dari proses pengawasan.

Selanjutnya berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Remila Mursinta, S.Ip selaku Anggota DPRD Kabupaten Sleman dari Fraksi Nasdem, diperoleh keterangan bahwa di samping terdapat beberapa faktor pendukung dalam pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan APBD di Kabupaten Sleman, maka terdapat juga beberapa faktor- faktor yang dapat menghambat pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD. Adapun faktor-faktor penghambat tersebut adalah:¹²⁶

1. Faktor eksternal; yaitu faktor penghambat yang datangnya dari luar lembaga legislatif DPRD Kabupaten Sleman, seperti misalnya keterlambatan dalam penyampaian laporan realisasi APBD dari pihak Pemerintah Daerah kepada DPRD.
2. Faktor internal; yaitu faktor penghambat yang berasal dari dalam DPRD Kabupaten Sleman sendiri, seperti misalnya banyaknya tugas dan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh setiap anggota DPRD dapat menyebabkan pelaksanaan fungsi pengawasan bukan menjadi prioritas utama bagi sementara anggota DPRD Kabupaten Sleman.

Selain kendala tersebut di atas, menurut Y. Gustan Ganda, selaku Anggota DPRD Kabupaten Slemandari Fraksi PDI Perjuangan, ada kendala lain yang menghambat pelaksanaan pengawasan Perda oleh DPRD Kabupaten Sleman yaitu jumlah anggaran yang sedikit.¹²⁷

¹²⁶ Hasil wawancara dengan, Remila Mursinta, S.Ip, anggota DPRD Kabupaten Sleman.

¹²⁷ Hasil wawancara dengan, Y. Gustan Ganda, anggota DPRD Kabupaten Sleman.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Prasetyo Budi Utomo, S. Sos, selaku Anggota DPRD Kabupaten Sleman, diperoleh keterangan bahwa implementasi fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Sleman terhadap pelaksanaan Perda telah dapat dilaksanakan dengan baik. Hal ini disebabkan karena adanya beberapa faktor pendukung dalam pelaksanaan fungsi pengawasan, yaitu antara lain:¹²⁸

1. Faktor peraturan perundang-undangan; dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Sleman telah diatur secara rinci mengenai mekanisme pelaksanaan fungsi pengawasan, sehingga anggota DPRD Kabupaten Sleman dapat melaksanakan fungsi pengawasan dengan menggunakan pedoman pada Peraturan Tata Tertib DPRD dan peraturan perundang-undangan lainnya.
2. Faktor keterbukaan diantara pejabat eksekutif; dengan adanya keterbukaan diantara para pejabat eksekutif memungkinkan terjalinnya kerjasama dan komunikasi yang lancar antara DPRD dan Pemerintah Kabupaten Sleman
3. Faktor kualitas dari anggota DPRD; faktor ini ikut menentukan pelaksanaan fungsi pengawasan karena dengan kualitas sumber daya manusia (SDM) yang baik dari anggota DPRD diharapkan dapat lebih peka dan aspiratif terhadap aspirasi masyarakat
4. Faktor kerjasama; DPRD Kabupaten Sleman telah menjalin kerjasama dengan berbagai pihak, termasuk lembaga swadaya masyarakat untuk memperoleh informasi dan masukan terhadap pelaksanaan APBD di Kabupaten Sleman.

¹²⁸ Hasil wawancara dengan, Prasetyo Budi Utomo, S.Sos, anggota DPRD Kabupaten Sleman.

D. Upaya Yang Dilakukan Dalam Mengatasi Kendala Yang Dihadapi DPRD Sleman Dalam Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Retribusi Izin Trayek

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Remila Mursinta, S.Ip selaku Anggota DPRD Kabupaten Sleman, diperoleh keterangan bahwa untuk mengatasi kendala tersebut, DPRD Kabupaten Sleman selalu berkoordinasi dengan pemerintah pusat. Apabila ada pelanggaran dalam pelaksanaan Perda, menurut Remila Mursinta, S.Ip, selaku Anggota DPRD Kabupaten Sleman, penindakannya dilakukan oleh BPK. Setiap tahun dilakukan audit dan pemberian laporan dari BPK kepada DPRD. Jika ada temuan oleh BPK, maka BPK akan menembusi DPRD dan Bupati.¹²⁹

Selain hal tersebut, guna mengatasi kendala yang ada terutama kendala intern dalam melakukan pengawasan Perda, maka ada beberapa upaya yang telah dilakukan, antara lain adalah:¹³⁰

1. Adanya pelatihan pada awal dilantik menjadi anggota DPRD, melalui orientasi yang diberikan kepada semua anggota DPRD.
2. Ada beberapa anggota DPRD Kabupaten Sleman yang telah beberapa kali mengikuti pelatihan, sehubungan dengan bidang kerja komisi yang diwakili.

¹²⁹ Hasil wawancara dengan, Remila Mursinta, S.Ip, anggota DPRD Kabupaten Sleman.

¹³⁰ Hasil wawancara dengan, Prasetyo Budi Utomo, S. Sos, anggota DPRD Kabupaten Sleman.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian serta analisis yang penulis lakukan, diperoleh kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

4. Pengawasan DPRD Sleman terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Trayek, secara garis besar pengawasan DPRD Kabupaten Sleman terhadap Peraturan Daerah dapat dilakukan oleh seluruh alat kelengkapan yang ada di DPRD Kabupaten Sleman baik Pimpinan, Panitia Musyawarah, Panitia Anggaran, Komisi-komisi, dan Fraksi. Namun dalam pelaksanaan pengawasan terhadap Peraturan Daerah khusus retribusi izin trayek lebih intens dilakukan oleh Komisi D yang membidangi pelaksanaan peraturan daerah, dan APBD. Dalam melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah maka ada tiga bentuk pengawasan politik yang telah diungkapkan dalam penelitian ini yaitu *preliminary control*, *interim control* dan *post control*.
5. Kendala yang dihadapi DPRD Sleman dalam pelaksanaan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Trayek, yaitu faktor eksternal yang datangnya dari luar lembaga legislatif DPRD Kabupaten Sleman dan faktor internal; yang berasal dari dalam DPRD Kabupaten Sleman sendiri.
6. Upaya yang dilakukan dalam mengatasi kendala yang dihadapi DPRD Sleman dalam pelaksanaan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah

Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Trayek, DPRD Kabupaten Sleman selalu berkoordinasi dengan pemerintah pusat. Apabila ada pelanggaran dalam pelaksanaan Perda, penindakannya dilakukan oleh BPK. Setiap tahun dilakukan audit dan pemberian laporan dari BPK kepada DPRD. Jika ada temuan oleh BPK, maka BPK akan menembusi DPRD dan Bupati.

B. Saran

1. Guna memperoleh hasil yang maksimal dalam melaksanakan fungsi pengawasan, hendaknya DPRD melakukan kerjasama dan penyerapan aspirasi serta informasi dari berbagai pihak, termasuk masyarakat luas dan pers, sehingga pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD menjadi lebih efektif
2. Hendaknya dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Sleman diatur juga tentang tindak lanjut yang dapat dilakukan oleh DPRD terhadap implementasi fungsi pengawasan DPRD.
3. Perlu disusun pedoman pengawasan baik itu agenda pengawasan serta metodologi pengawasan yang akan dilakukan oleh DPRD Kabupaten Sleman, sehingga fungsi pengawasan tersebut dapat berjalan lebih terarah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

A. Hamid S Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun waktu Pelita I - Pelita IV, (Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta 1990).

A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia (Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia Yang Menjelaskan Pemahaman)*, disampaikan dalam Pidato pada upacara pengukuhan jabatan Guru Besar tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta, 25 April 1992.

Afan Gaffar, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000.

Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, BinaAksara, Jakarta, 1987.

[Ateng Syafrudin](#), *DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) sebagai Badan Legislatif Daerah dari Masa ke Masa*, MandarMaju, Bandung, 2002.

Ateng Syafrudin, *Hubungan Kepala Daerah Dengan DPRD*, Tarsito, Bandung, 2003.

B. N. Marbun, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002.

[B. N. Marbun](#), *DPRD: Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2006.

Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992.

Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Pusat Penerbitan LPPM Universitas Bandung, Bandung, 1995.

Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.

Bastian Tafal, *Pokok-Pokok Tata Hukum di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992.

Didin Hafidhuddin, Hendri Tanjung, *Manajemen Syari'ah dalam Praktek*, Gema Insani Press, Jakarta, 2007.

Djauhari, *"Konsem Negara Kesejahteraan Pra kemerdekaan RI"*, Semarang, 2006.

George Serensen, *Demokrasi dan Demokratisasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.

Hassan Suryono, *Kenegaraan Perundang-Undangan: Perspektif Sosiologis Normatif dalam Teori dan Praktek*, UNS Press, Surakarta, 2005.

Hasbi Umar, "Paradigma Baru Demokrasi di Indonesia: Pendekatan terhadap Pemilu DPR/DPRD, *Jurnal Innovation* Vol.VII, No.14 Edisi Juli-September 2008.

Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993.

Inosentius Syamsul, *Meningkatkan Kinerja Fungsi legislasi DPRD*, Adeksi, Jakarta, 2002.

- Irawan Soejitno, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, BinaAksara, Jakarta, 1999.
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenanganantara DPRD dan Kepala Daerah*, PT Alumni, Bandung, 2004.
- Mamesah, *Sistem Administrasi Keuangan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004.
- Manullang, *Dasar-Dasar Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1987.
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Kanisius, Yogyakarta, 2002.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, cet. 5, Kanisius, Jakarta, 2002.
- Martha Pighome, "Implementasi Prinsip Demokrasi dan Nomokrasi dalam Struktur Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945" dalam jurnal *Dinamika Hukum* Vol.11 No.2, Mei 2011
- Moh. Rifai, *Terjemah / Tafsir Al-Quranul Karim*, Wicaksana, Semarang, 1993.
- Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Daerah dan Peradilan Tata Usaha Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1992.
- Novita Dewi Mashithoh, "Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pemberdayaan Ekonomi Perempuan Sebagai Perwujudan Ekonomi Rakyat", *Jurnal Law Reform Pembaharuan Hukum*, Oktober 2007.

Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, PT. Citra AdityaBakti, Bandung, 1993.

Progo Nurdjuman, *Penyusunan Perda, Proses dan Permasalahannya*, Makalah, Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, Jakarta, 2003.

Ridwan, HR., *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002.

Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT. Raja GrafindoPersada, Jakarta, 2005.

Sarwoto, *Dasar-Dasar Organisasi dan Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.

Siagian, *Filsafat Adminitrasi*, GunungAgung, Jakarta, 1990.

[Sri Hadiati W. K.](#), *Kompetensi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Pusat Kajian Kinerja Sumber Daya Aparatur, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 2004.

Soenobo Wirjosoegito, *Proses dan Perencanaan Peraturan Perundang-Undangan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004.

Soekarno, *Dasar-DasarManajemen*, Miswar, Jakarta, 1986.

Sofyan Syafri Harahap, *Sistem Pengawasan Manajemen (Managemen Control System)*, PT. Pustaka Quantum, Jakarta, 2002.

Sofyan S Harahap, *Auditing Dalam Perspektif Islam*, Pustaka Quantum, Jakarta, 2004.

Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, Alumni, Bandung, 1983.

Syamsudin Haris, *Desentralisasi & otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005.

Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, cet. IV, Balai Pustaka, Jakarta, 1993.

Victor Situmorang, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1993.

Wirancarita, *Kamus Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1996.

Zulfirman, "Ontologi Demokrasi", *Jurnal Hukum* 14 (2) Juni 2006, Universitas Sultan Agung (UNISULA). Semarang.

PeraturanPerundang-undangan:

Undang-Undang Dasar 1945.

UUD 1945 (sesudah Perubahan), Pasal 18.

UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 5 Tahun 1974, Pasal 38.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

UU No 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pasal 5 dan penjelasannya, UU No 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pasal 15 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 1 angka 10 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 1 ayat (5) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004

pasal 10 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004

Pasal 37 dan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 136 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Pasal 145 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008

Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pajak Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Trayek.

Data elektronik:

<http://www.unisosdem.org/otonomi/oto-tapmprXV.htm>

<http://jogja.tribunnews.com/dishubkominfo-sleman-temukan-banyak-pelanggaran-kir>

<http://rechtboy.wordpress.com/2008/03/25/pembentukan-peraturan-desa>