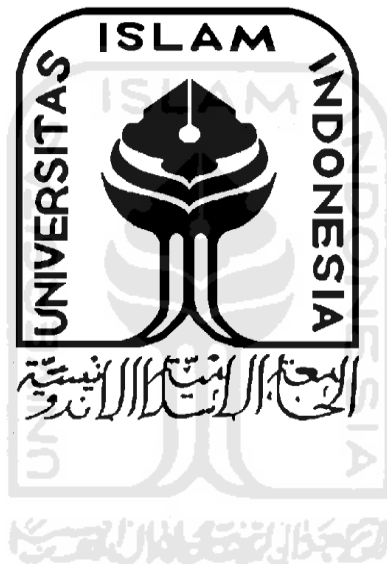


**IMPLEMENTASI FUNGSI LEGISLASI DPRD KOTA YOGYAKARTA
DALAM PEMBENTUKAN PERDA NOMOR 5 TAHUN 2006 TENTANG
RETRIBUSI PELAYANAN KESEHATAN PADA
PUSAT KESEHATAN MASYARAKAT**

SKRIPSI



Disusun Oleh :

**MIFTAHUDDINULLAH
01410276**

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2007**

HALAMAN PERSETUJUAN

SKRIPSI

**IMPLEMENTASI FUNGSI LEGISLASI DPRD KOTA YOGYAKARTA
DALAM PEMBENTUKAN PERDA NOMOR 5 TAHUN 2006 TENTANG
RETRIBUSI PELAYANAN KESEHATAN PADA
PUSAT KESEHATAN MASYARAKAT**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing
untuk diajukan ke muka Tim Penguji dalam ujian pendadaran
pada tanggal

Yogyakarta,

Menyetujui

Dosen Pembimbing,

(Drs. Muntoha, SH., M.Ag)

Mengetahui
Dekan Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia,

(Dr. H. Mustaqiem, SH., M.Si.)

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI.....	vii
ABSTRAK	ix
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Tujuan Penelitian	5
D. Tinjauan Pustaka.....	6
E. Metode Penelitian	20
BAB II TINJAUAN TENTANG OTONOMI DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004.....	22
A. Pengertian dan Pengaturan Otonomi Daerah	22
B. Asas-Asas Otonomi Daerah	35
C. Hubungan Antara Eksekutif dan Legislatif Daerah	48
BAB III TINJAUAN TENTANG DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)	59
A. Pengaturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)	59

	B. Kedudukan DPRD Dalam Pemerintahan Daerah	66
	C. Hak, Wewenang dan Kewajiban DPRD	74
	D. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)	79
BAB IV	IMPLEMENTASI FUNGSI LEGISLASI DPRD KOTA YOGYAKARTA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH NO. 5 TAHUN 2005 TENTANG PELAYANAN KESEHATAN PADA PUSAT KESEHATAN MASYARAKAT	85
	A. Prosedur dan Tata Cara Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta.....	85
	B. Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Bidang Pelayanan Kesehatan Masyarakat	87
	C. Peran Fraksi di DPRD Dalam Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah di Bidang Pelayanan Kesehatan Masyarakat.....	94
BAB V	PENUTUP.....	116
	A. Kesimpulan	116
	B. Saran.....	117

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

**IMPLEMENTASI FUNGSI LEGISLASI DPRD KOTA YOGYAKARTA
DALAM PEMBENTUKAN PERDA NOMOR 5 TAHUN 2006
TENTANG RETRIBUSI PELAYANAN KESEHATAN
PADA PUSAT KESEHATAN MASYARAKAT**

OLEH : MIFTAHUDDINULLAH

ABSTRAK

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui tentang implementasi fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta dalam pembentukan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Masyarakat pada Pusat Kesehatan Masyarakat, dan untuk mengetahui peran masing-masing fraksi dalam melakukan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan pada Pusat Kesehatan Masyarakat.

Penyusunan skripsi ini menggunakan penelitian kepustakaan untuk memperoleh data sekunder dan penelitian lapangan untuk memperoleh data primer dengan cara mengadakan wawancara dan mengajukan daftar pertanyaan. Seluruh data dianalisis secara deskriptif kualitatif.

Hasil penelitian ini adalah : (1) fungsi legislasi DPRD Kota Yogyakarta telah dilaksanakan dengan baik sesuai ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini terbukti telah dilaksanakannya pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan pada Puskesmas melalui empat tingkat pembahasan; (2) peran masing-masing fraksi dalam melakukan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah adalah sangat besar dan menentukan karena fraksi mempunyai peran ganda, yaitu melakukan pembahasan dalam Rapat Paripurna dan duduk sebagai anggota dalam panitia khusus yang dibentuk untuk membahas Rancangan Peraturan Daerah tersebut.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintah daerah adalah pelaksana fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah, yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Seiring dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah Pusat, maka penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.¹

Selama ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut DPRD) dalam Negara Republik Indonesia ditempatkan sebagai bagian dari Pemerintah Daerah, akibatnya DPRD menjadi tidak mandiri dan selalu berada di bawah kendali dan pengaruh Pemerintah Daerah. Lebih jauh lagi, DPRD yang merupakan implementasi dari pelaksanaan sistem demokrasi perwakilan tidak dapat lagi menjalankan fungsinya yang utama yaitu sebagai wadah wakil-wakil rakyat menyalurkan pendapat, aspirasi atau saran dan melakukan pengawasan rakyat kepada Pemerintah Daerah serta fungsi legislasinya.

Di negara Indonesia salah satu institusi yang menunjukkan pelaksanaan sistem demokrasi tidak langsung adalah DPRD sebagai lembaga

¹ Penjelasan Umum, angka 4 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

perwakilan rakyat di daerah. DPRD yang memegang peranan penting dalam sistem demokrasi perwakilan erat kaitannya dengan Otonomi Daerah. Otonomi Daerah menempatkan DPRD sebagai institusi atau lembaga perwakilan rakyat yang paling berperan dalam menentukan proses demokratisasi di berbagai daerah. Walaupun dalam kenyataannya DPRD masih belum sepenuhnya dapat menjalankan fungsinya dengan baik, bahkan dalam prakteknya DPRD sering mengaburkan makna demokrasi itu sendiri.

Harapan ke arah yang lebih baik terhadap pelaksanaan fungsi DPRD diwujudkan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menempatkan DPRD bukan lagi sebagai unsur Pemerintah Daerah.

Soepomo menyatakan bahwa Otonomi Daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat dan sifat-sifat sendiri-sendiri, dalam kadar negara kesatuan. Tiap daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan dari riwayat dan sifat daerah lain.² Pendapat tersebut jika dikaitkan dengan peran DPRD menunjukkan bahwa optimalisasi peran DPRD sebagai penyalur aspirasi masyarakat di daerah dipengaruhi oleh konsep Otonomi Daerah sebagai salah satu pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi di daerah.

Dengan melihat peran dan fungsi DPRD yang luas tersebut, maka keberadaan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. Di samping itu

² Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme sebagai Alternatif*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2000, hlm.12

DPRD sebagai badan legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah.

Namun dalam kenyataannya, tugas dan wewenang DPRD belum dapat dilaksanakan secara maksimal. Memang banyak faktor yang mempengaruhi pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD tersebut, salah satunya adalah masalah sumber daya manusia (SDM) anggota DPRD itu sendiri dan adanya perubahan pola kerja anggota DPRD di pemerintahan daerah.

DPRD dalam menjalankan fungsinya seharusnya memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan pengendalian dan pengawasan terhadap jalannya roda pemerintahan di daerah.³ Pengawasan DPRD ini dimaksudkan agar pemerintah daerah dalam menjalankan roda pemerintahan di daerah didasarkan pada prinsip Otonomi Daerah dengan memberi kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan dan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah serta perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Oleh karena itu dalam suasana reformasi menuju pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah, pengefektifan peran dan fungsi DPRD khususnya terhadap fungsi legislasi sangat mendesak untuk dilakukan dengan cara peningkatan kualitas sumber daya manusia anggota DPRD itu sendiri dan penyempurnaan struktur kelembagaan DPRD sehingga memiliki kemauan dan kemampuan secara efisien dan efektif dalam menyuarakan aspirasi rakyat di

³ B.N Marbun, *DPRD, Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depan*, Erlangga, Jakarta, 1994, hlm.87

daerah. Dalam melaksanakan fungsinya DPRD harus memperhatikan faktor pendukung dan penghambat. Segala sesuatu yang menjadi pendukungnya harus dibina, dipertahankan dan ditingkatkan. Sedangkan yang menghambatnya diusahakan jalan pemecahannya.

Hubungan antara Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga Pemerintahan Daerah memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra bekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melakukan fungsi masing-masing.⁴

Salah satu produk hukum DPRD Kota Yogyakarta dalam implementasi fungsi legislasinya adalah Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2006 tentang Retribusi pelayanan kesehatan pada Pusat Kesehatan Masyarakat. Untuk itu sebagai studi kasus dalam penelitian ini penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut terhadap pembentukan Peraturan Daerah tersebut yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi legislasi DPRD, proses pembentukan dan pembahasan Peraturan Daerah di DPRD, peran masing-

⁴ Penjelasan Umum, angka 4 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

masing fraksi di DPRD, dan hambatan-hambatan yang ditemui dalam pembentukan Peraturan Daerah tersebut.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana telah diuraikan di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana implementasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta dalam pembentukan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 tentang Retribusi pelayanan kesehatan masyarakat pada Pusat Kesehatan Masyarakat?
2. Bagaimana peran masing-masing fraksi dalam melakukan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta tersebut?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui tentang implementasi fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta dalam pembentukan peraturan daerah Nomor 5 Tahun 2006 tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Masyarakat pada Pusat Kesehatan Masyarakat.
2. Untuk mengetahui peran masing-masing fraksi dalam melakukan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Retribusi pelayanan kesehatan pada Pusat Kesehatan Masyarakat.

D. Tinjauan Pustaka

Istilah *legislatif* mengingatkan kita pada ajaran *trias politica Montesqieu*. Menurut *Montesqieu* dalam negara terdapat 3 (tiga) kekuasaan, yaitu *kekuasaan legislatif*, *kekuasaan eksekutif* dan *kekuasaan yudikatif*.

“Adapun yang dimaksud *kekuasaan legislatif* adalah kekuasaan membuat peraturan atau undang-undang. Lembaga negara yang disebut lembaga legislatif menurut UUD 1945 ada 2 (dua), yaitu : lembaga legislatif tertinggi (MPR) dan lembaga legislatif sehari-hari (DPR)”.⁵

Pengertian lembaga legislatif sehari-hari yaitu DPR menurut UUD 1945 dapat diartikan hampir sama dengan pengertian lembaga legislatif dalam teori negara modern, badan legislatif diartikan sebagai lembaga “legislate” atau membuat undang-undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat, maka dari itu badan ini sering dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); nama lain yang sering dipakai adalah parlemen”.⁶

Oleh karena itu yang dimaksud dengan badan legislatif dalam penelitian ini adalah badan yang anggota-anggotanya merupakan perwakilan politik atau perwakilan rakyat yang bertugas untuk merumuskan kemauan rakyat dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat rakyat secara umum, serta melakukan pengawasan terhadap terpenuhinya kemauan rakyat.

Berdasarkan kedudukan dan kekuasaannya badan legislatif dibedakan menjadi :⁷

⁵ Sri Soemantri, M., *Optimalisasi Fungsi Pengawasan Lembaga Legislatif dalam Mendorong Terciptanya Pemerintahan Konstitusional yang Bersih dan Berwibawa*, Makalah Lokakarya dan Temu Ilmiah Nasional Hukum, Indonesia, 2000.

⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1986, hlm.173.

⁷ Ramdlon Naning, *Aneka Asas Ilmu Negara*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1982; hlm. 62-66

1. *Legislatif Nominal*, hakekat peranannya hanya terbatas pada formalitas saja. Kekuasaan tertinggi dan mempunyai wewenang untuk membuat undang-undang badan legislatif, tetapi lembaga legislatif tersebut tunduk (sub ordinasi) kepada lembaga atau badan eksekutif;
2. *Legislatif Supermasi*, ini berarti yang mempunyai kedudukan dan kekuasaan supermasi di dalam negara dan mempunyai peranan yang menentukan. Lembaga legislatif ini tidak saja menentukan dalam peraturan perundang-undangan, tetapi juga memilih hak untuk mengawasi lembaga eksekutif bahkan jika perlu dapat menjatuhkan kabinet;
3. *Legislatif Perimbangan*, dalam sistem ini kedudukan dalam lembaga legislatif seimbang dan mempunyai peranan yang sama dengan lembaga eksekutif, demikian juga dengan lembaga yudikatif. Ketiga-tiganya sejajar;
4. *Legislatif langsung oleh rakyat*, disebut “*Direct populuar legislatur*” adalah lembaga legislatif yang peranannya dilakukan langsung oleh rakyat melalui hak inisiatif dan referendum seperti dianut beberapa “*Landis Gemerinde*” di Swiss.

Dalam konteks ini DPRD diartikan sebagai legislatif perimbangan yang mempunyai kedudukan sejajar dan menjadi mitra pemerintah daerah (badan eksekutif). Dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 ditentukan bahwa di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan rakyat daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Selanjutnya untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerah maka di daerah dibentuk DPRD sebagai badan legislatif daerah dan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah. DPRD sebagai badan legislatif daerah bukan lagi merupakan bagian dari pemerintah daerah melainkan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Dengan demikian DPRD dapat lebih melaksanakan peran dan fungsinya dalam menjalankan roda pemerintahan di daerah terutama dalam mewujudkan demokrasi di daerah. Hal tersebut dapat dilihat dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 40 “DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di

daerah, merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila”.

Dengan berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan harapan baru bagi DPRD untuk melaksanakan fungsi kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Untuk itu kepada DPRD diberikan fungsi-fungsi anggaran, legislasi, dan pengawasan, serta diberikan hak-hak, tugas dan wewenang yang sangat luas sesuai dengan kedudukannya sebagai lembaga legislatif di daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 78 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, ditentukan tentang tugas dan wewenang dari DPRD Kabupaten/Kota sebagai berikut :

1. Membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan Bupati/Walikota untuk mendapat persetujuan bersama;
2. Menetapkan APBD Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Bupati/Walikota;
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, keputusan Bupati/Walikota, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah;
4. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur;

5. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah Kabupaten/Kota terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah; dan
6. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Bupati/Walikota dalam pelaksanaan tugas desentralisasi.

Sedangkan berdasarkan Pasal 77 Undang-Undang No. 22 Tahun 2003.

DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi :

1. Legislasi;
2. Anggaran; dan
3. Pengawasan.

Adapun yang dimaksud dengan fungsi legislasi adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD Kabupaten/Kota untuk membentuk peraturan daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota. Sedangkan yang dimaksud dengan fungsi anggaran adalah fungsi DPRD Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Pemerintah Daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota. Selanjutnya yang dimaksud dengan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah dan keputusan Bupati/Walikota serta kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

Di samping mempunyai fungsi, tugas dan wewenang, DPRD juga mempunyai hak dan kewajiban berdasarkan ketentuan dalam Pasal 79, Pasal 80 dan Pasal 81 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003. Adapun hak-hak dari DPRD Kabupaten/Kota adalah sebagai berikut :

1. Interpelasi;
2. Angket;
3. Menyatakan pendapat;
4. Mengajukan rancangan peraturan daerah;
5. Mengajukan pertanyaan;
6. Menyampaikan usul dan pendapat;
7. Memilih dan dipilih;
8. Membela diri;
9. Imunitas;
10. Protokoler; dan
11. Keuangan dan administratif

Sedangkan kewajiban-kewajiban dari anggota DPRD provinsi adalah sebagai berikut :

1. Mengamalkan Pancasila;
2. Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan mentaati segala peraturan perundang-undangan;
3. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
4. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan daerah;
5. Memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
6. Menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;

7. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan;
8. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya;
9. Mentaati kode etik dan peraturan tata tertib DPRD provinsi; dan
10. Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

Menurut ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi :

1. Kejelasan tujuan; setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga / pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang.
3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan; pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.
4. Dapat dilaksanakan; setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis.

5. Kedayagunaan dan keberhasilgunaan; setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
6. Kejelasan rumusan; setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. Keterbukaan; proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai 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.

Adapun mengenai materi muatan Peraturan Perundang-undangan Pasal 6 Undang-Undang nomor 10 Tahun 2004 menentukan harus mengandung asas sebagai berikut :

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; dan atau
10. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Berkaitan dengan proses awal, yakni perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan, Pasal 15 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menyatakan :

1. Perencanaan penyusunan Undang-undang dilakukan dalam suatu Program Legislasi Nasional.
2. Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah.

Instrumen Program Legislasi adalah instrumen koordinasi, dimana bagi setiap instansi yang akan menyusun RUU atau RPP menyampaikan daftar program kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangannya kepada Departemen Hukum dan HAM RI c.q. Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN). BPHN selanjutnya melakukan beberapa kegiatan koordinasi daftar RUU (dan RPP) dari berbagai Departemen dan Lembaga Pemerintah Non Departemen ke dalam daftar Program Legislasi Nasional, atau yang isingkat dengan Prolegnas, berdasarkan tahapan-tahapan baku dalam Proses Penyusunan Prolegnas. Hasilnya adalah Program Legislasi Nasional Pemerintah. Program legislasi ini kemudian dikoordinasikan kembali oleh Pemerintah dengan Badan Legislasi (Baleg) DPR-RI yang juga diberi kewenangan menyusun berbagai RUU.⁸

⁸ Abdul Gani Abdullah, *Kebijakan Pembangunan Hukum Dalam Kaitan Penyusunan Program Legislasi di Daerah*, Makalah dalam Temu Konsultasi Penyusunan Program Legislasi Daerah di Bali, 13-15 September 2005, BPHN, Jakarta, 2005, hlm. 10.

Program Legislasi Nasional yang dihasilkan dari koordinasi antara Pemerintah dan DPR inilah yang kemudian dijadikan sebagai acuan utama bagi pembentukan undang-undang, baik bagi Dewan Perwakilan Rakyat maupun Pemerintah.

Sampai saat ini tahap-tahap penyusunan Peraturan Daerah ketentuan yang diikuti adalah sebagaimana diatur dalam empat Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, yang masing-masing adalah :⁹

1. Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 21 Tahun 2001 tentang Teknik Penyusunan dan Materi Muatan Produk-produk Hukum Daerah.
2. Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 2001 tentang Bentuk Produk-produk Hukum Daerah.
3. Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 23 Tahun 2001 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.
4. Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 24 Tahun 2001 tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah.

Mengingat peranan Peraturan Daerah yang demikian penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah, maka penyusunannya perlu diprogramkan, agar berbagai perangkat hukum yang diperlukan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dapat dibentuk secara sistematis, terarah dan terencana berdasarkan skala prioritas yang jelas.

⁹ *Ibid*

Dasar hukum Prolegda tercantum dalam Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang menentukan sebagai berikut :

“Perencanaan Penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah”. Prolegda dimaksudkan untuk menjaga agar produk peraturan perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.

Sebelum menguraikan mekanisme penyusunan Prolegda terlebih dahulu perlu dijelaskan pengertian Prolegda. Prolegda adalah instrumen perencanaan pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis. Secara operasional, Prolegda memuat daftar Rancangan Peraturan Daerah yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu sebagai bagian integral dari sistem peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis, dalam sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945. Prolegda merupakan pedoman dan pengendali penyusunan Peraturan Daerah yang mengikat lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Daerah.

Ada beberapa alasan obyektif yang dapat dikemukakan yaitu untuk :¹⁰

1. memberikan gambaran obyektif tentang kondisi umum mengenai “permasalahan pembentukan Peraturan Daerah”;
2. menetapkan skala prioritas penyusunan rancangan Peraturan Daerah untuk jangka panjang, menengah atau jangka pendek sebagai pedoman bersama dalam pembentukan Peraturan Daerah;

¹⁰ A.A. Oka Mahendra, *Mekanisme Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Daerah*, Makalah dalam Temu Konsultasi Penyusunan Program Legislasi Daerah di Bali 13-15 September 2005, BPHN, Jakarta, 2005, hlm. 6.

3. menyelenggarakan sinergi antar lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Daerah;
4. mempercepat proses pembentukan Peraturan Daerah dengan memfokuskan kegiatan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah menurut skala prioritas yang ditetapkan;
5. menjadi sarana pengendali kegiatan pembentukan Peraturan Daerah.

Mengenai mekanisme penyusunan Prolegda tidak diatur dalam Nomor 10 Tahun 2004 maupun dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Kedua undang-undang tersebut juga tidak memerintahkan secara tegas untuk mengatur lebih lanjut tata cara penyusunan dan pengelolaan Prolegda dalam peraturan pelaksanaan.

Sampai sekarang ini pedoman penyusunan Prolegda diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah. Keputusan Menteri Dalam Negeri yang ditetapkan pada tanggal 26 Agustus 2004, dibuat dengan 2 (dua) pertimbangan yaitu :

1. karena penyusunan peraturan perundang-undangan daerah belum diprogramkan sesuai dengan kewenangan daerah, sehingga dalam penerbitan peraturan perundang-undangan daerah tidak sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan masyarakat;
2. dalam rangka tertib administrasi dan peningkatan kualitas penyusunan peraturan perundang-undangan di daerah.

Memperhatikan konsiderans mengingat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 yang ditetapkan \pm 2 bulan lewat 4 hari dari ditetapkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, tampak bahwa Keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut belum mengacu kepada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Keputusan Menteri Dalam Negeri nomor 169 Tahun 2004 pada intinya mengatur pedoman penyusunan Prolegda Provinsi, Kabupaten / Kota dan Program Legislasi Desa atau nama lainnya.

Prolegda Provinsi, Kabupaten/Kota atau Desa meliputi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Keputusan Gubernur, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Rancangan Keputusan Bupati/Walikota atau Rancangan Peraturan Desa dan Rancangan Keputusan Kepala Desa. Prolegda sebagaimana dimaksud di atas disusun setiap tahun atau dengan kata lain Prolegda di susun untuk jangka pendek. Penyusunan Prolegda Jangka Pendek tampaknya sangat pragmatis untuk memenuhi keperluan pembentukan Peraturan Daerah dalam satu tahun. Padahal Prolegda yang dimaksudkan untuk menjaga agar produk peraturan perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional, maka instrumen perencanaannya pun perlu diselaraskan dengan Prolegnas, agar dengan demikian jelas sasaran jangka panjang atau menengah yang hendak dicapai tahap demi tahap dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah berdasarkan Prolegda.

Secara garis besar mekanisme penyusunan Prolegda sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3 dan Pasal 5 Keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut di atas sebagai berikut :

1. Pimpinan unit kerja menyiapkan Rencana Prolegda Provinsi/Kabupaten/Kota setiap tahun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan tugas dan fungsi masing-masing unit kerja.
2. Pembahasan rencana Prolegda tersebut diatas dikoordinasikan oleh Biro Hukum Sekretariat Provinsi kepada Gubernur dan oleh Bagian Hukum Sekretariat Kabupaten Kota kepada Bupati/Walikota.
3. Prolegda Provinsi ditetapkan oleh Gubernur dan Prolegda Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Bupati/Walikota.

Sehubungan dengan itu ada beberapa pokok-pokok pikiran yang dapat dijadikan pedoman dalam mengatur mekanisme atau tata cara penyusunan Prolegda sebagai berikut :¹¹

1. Cakupan Peraturan Daerah mengacu kepada Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 yang menentukan bahwa : Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi :
 - a. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh DPRD Provinsi bersama Gubernur;
 - b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh DPRD Kabupaten / Kota bersama dengan Bupati/Walikota;
 - c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh Dewan Perwakilan Desa atau nama lainnya dengan Kepala Desa atau nama lainnya.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 8-9.

2. Memperhatikan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, artinya dalam proses penyusunan Prolegda sebagai tahap perencanaan pembentukan Peraturan Daerah harus bersifat transparan. Masyarakat diberi kesempatan berpartisipasi dalam penyusunan Prolegda agar Prolegda betul-betul aspiratif.
3. Penyusunan Prolegda dilakukan oleh Gubernur, Bupati/Walikota bersama dengan DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/kota sebagai lembaga yang berwenang untuk membentuk Peraturan Daerah.
4. Penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah dilakukan secara terkoordinasi, terarah dan terpadu antar unit-unit kerja di lingkungan Sekretariat Daerah dan dengan instansi-instansi lain yang terkait.
5. Dalam Prolegda ditetapkan skala prioritas jangka panjang, menengah atau tahunan sesuai dengan dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat di daerah dan dalam penyelenggaraan otonomi daerah serta tugas pembantuan.
6. Dalam Prolegda perlu ditetapkan pokok materi yang hendak diatur serta kaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya.
7. Pelaksanaan Prolegda perlu dievaluasi setiap tahun dalam rangka melakukan penyesuaian seperlunya dengan dinamikan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat.

E. Metode Penelitian

1. Obyek Penelitian

Obyek dari penelitian ini adalah implementasi fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta dalam pembentukan Peraturan Daerah di bidang pelayanan kesehatan masyarakat.

2. Sumber Data

Data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang berupa bahan-bahan hukum yang terdiri dari :¹²

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang bersifat mengikat, yakni :

- 1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD
- 3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- 4) Peraturan Perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.

b. Bahan hukum sekunder, adalah bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum primer, yang terdiri dari :

¹² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Pengantar Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 13.

- 1) Berbagai literatur/buku-buku yang berhubungan dengan fungsi legislasi DPRD dalam rangka otonomi daerah;
- 2) Berbagai hasil seminar, lokakarya, simposium dan penelitian, jurnal, artikel yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini.

3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan studi dokumen, yaitu mengkaji, menelaah dan mempelajari bahan-bahan hukum yang ada kaitannya dengan penelitian ini.

4. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis sosiologis, yaitu menganalisis permasalahan dalam penelitian ini dari sudut pandang atau menurut ketentuan hukum/perundang-undangan yang berlaku dan kenyataan dalam praktek di lapangan

5. Analisis Data

Metode analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif, yaitu data yang diperoleh dari penelitian disajikan dan diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut :

- a. Data yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian
- b. Hasil klasifikasi data selanjutnya disistematisasikan
- c. Data yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam pengambilan kesimpulan.

BAB II

TINJAUAN TENTANG OTONOMI DAERAH MENURUT

UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004

A. Pengertian dan Pengaturan Otonomi Daerah

Kehadiran pemerintahan dan keberadaan pemerintah adalah sesuatu yang urgen bagi proses kehidupan masyarakat. Sejarah telah membuktikan bahwa masyarakat, sekecil apapun kelompoknya, bahkan sebagai individu sekalipun, membutuhkan pelayanan pemerintah. Secara sadar ataupun tidak, harus diakui bahwa banyak sisi kehidupan sehari-hari erat hubungannya dengan fungsi-fungsi pemerintahan di dalamnya.

Jika tidak ada pemerintah, maka masyarakat akan hidup dalam serba ketidakteraturan dan ketidaktertiban yang bukan tidak mungkin akan melahirkan berbagai bentuk kerusakan dan aksi kekerasan serta tindakan kejahatan lainnya. Kehadiran pemerintah pertama-tama adalah untuk mengatur dan melindungi masyarakat warganya agar senantiasa dalam keadaan aman dan tertib. Jadi, ketika masyarakat menginginkan suatu bentuk kehidupan di luar aturan-aturan pemerintah, maka saat itulah berbagai bentuk persoalan sosial akan muncul. Sebab pada dasarnya manusia menurut Thomas Hobes adalah *homo homini lupus* (manusia adalah serigala bagi manusia yang lain).¹³

Dalam hal ini para ahli pemerintahan telah menemukan fungsi utama pemerintahan yaitu fungsi pengaturan (*regulation*) dan fungsi pelayanan (*services*). Suatu negara, bagaimana pun bentuknya dan seberapa luas pun wilayahnya tidak akan mampu menyelenggarakan pemerintahan secara sentral terus menerus. Keterbatasan kemampuan pemerintah menimbulkan

¹³ SH. Sarundajang, 2002, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 16

konsekuensi logis bagi distribusi urusan-urusan pemerintahan negara kepada pemerintah daerah. Demikianlah di setiap negara di dunia, kewenangan untuk menjalankan fungsi pelayanan umum didistribusikan secara sentral dan lokal. Dalam suatu negara federal, hal ini semakin tampak, sebab urusan-urusan pemerintahan negara federal merupakan sejumlah urusan sisa dari pemerintahan negara-negara bagiannya. Negara-negara bagian tersebut menyelenggarakan pemerintahan secara *local self government* dengan sedikit urusannya yang bersifat *local state government*.

Dalam perkembangannya, kewenangan negara yang ada secara sentral, telah dibagi berdasarkan kegiatan di berbagai departemen. Di tingkat lokal, kewenangan dibagi berdasarkan wilayah yang ada di berbagai pemerintahan daerah di seluruh negara. kedua sistem tersebut, saling terkait dan melengkapi, sungguh pun dalam praktek, sering tumpang tindih (*overlapping*) dan saling bersaing. Salah satu faktor yang telah mendorong peningkatan distribusi kewenangan pusat ke daerah ialah berkembangnya sistem komunikasi yang cepat dan langsung, transportasi yang lebih baik, meningkatnya profesionalisme, tumbuhnya asosiasi-asosiasi di samping tuntutan untuk merangsang pertumbuhan ekonomi lebih tinggi, pelayanan lebih baik dan kepemimpinan politik dan administrasi yang lebih efisien. beberapa hal yang urgen dari keberadaan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, akan dijelaskan lebih lanjut.

Sejarah perkembangan manusia menunjukkan bahwa akibat perbedaan geografis maupun geologis, manusia di berbagai belahan bumi

mengalami proses evolusi yang berbeda-beda. Orang Eskimo di kutub es, memiliki perilaku kehidupan tersendiri sesuai dengan tantangan alam yang ada, yang kemudian melahirkan bentuk-bentuk budaya masyarakat sebagai identitas mereka. Persekutuan diantara mereka dengan ciri-ciri budaya dan perilaku yang sama kemudian menjadi suatu suku yang secara otomatis berbeda dengan suku lainnya di seluruh dunia. Dalam perkembangan selanjutnya, sebagai akibat hukum alam, maka manusia yang satu akan saling tergantung dengan manusia yang lain. Perbedaan kebutuhan dan kepentingan di antara mereka, menyebabkan terjadinya proses interaksi sosial yang kemudian menjadi pangkal berbagai konflik antarwarga atau suku yang saling berbeda satu dengan yang lainnya. Perbedaan yang berkaitan dengan latar belakang etnis, bahasa, budaya dan agama, di samping institusi sosial dan pertimbangan politik maupun administratif, pada umumnya merupakan indikator penting bagi perlunya mempertahankan keberadaan sebuah daerah.¹⁴

Dalam aspek potensi yang dimiliki daerah, pertimbangan perlunya pemerintahan daerah memiliki alasannya sendiri. potensi daerah yang merupakan kekayaan alam baik yang sifatnya dapat diperbarui maupun yang tidak dapat diperbarui seperti minyak bumi, batu bara, timah, tembaga, nikel serta potensi pariwisata lainnya, melahirkan pertimbangan khusus bagi pemerintah pusat untuk mengatur pemerataan daerah. Hasrat ini kemudian mewajibkan pemerintah membentuk pemerintahan daerah sekaligus pemberian otonomi tertentu untuk menyelenggarakan rumah tangga daerahnya. Dalam konteks ini malah ada kecenderungan pemerintah pusat untuk mengatur pemerintahan sampai-sampai daerah kehilangan kreativitas dan inovasi. Dengan demikian sering muncul berbagai persoalan yang menempatkan pemerintah sebagai sasaran kedongkolan masyarakat daerah yang merasa telah dijadikan “sapi perahan” oleh pemerintah. “Ujung” otonominya telah diberikan kepada pemerintah daerah, tapi ‘ekornya” masih

¹⁴ *Ibid*, hlm. 18

dipegang oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah tidak memiliki keleluasaan dalam menyelenggarakan rumah tangganya, sekaligus menggali potensi-potensi yang ada sebagai penunjang pendapatan asli daerah. Uraian yang panjang lebar tentang masalah ini akan disajikan pada bab lainnya.

Kebutuhan untuk memanfaatkan institusi daerah disebabkan oleh adanya variasi dalam hal kepadatan penduduk, intensitas kebutuhan dan minimnya sumber daya yang tersedia pada masyarakat. Dalam dua dekade terakhir ini, misalnya, kepentingan potensial pemerintah daerah telah meningkat sejalan dengan tuntutan yang semakin besar terhadap pembangunan daerah dan peningkatan pelayanan. Di samping itu, walaupun fenomena di atas mempengaruhi semua lembaga pemerintah daerah, tuntutan bagi yang ada di wilayah perkotaan makin serius. Semakin besar hambatannya, semakin tidak dapat dihindarkan masalah kriminalitas, permukiman kumuh, persediaan air yang tidak mencukupi, fasilitas kebersihan yang terbatas, persekolahan yang tidak memuaskan dan pengangguran. Hal ini tentunya membutuhkan penanganan yang serius dengan melibatkan unsur lembaga yang mampu menciptakan keteraturan. Pemerintah daerah dengan berbagai produk peraturannya dipandang urgen untuk menstabilkan suasana yang rumit ini, sebab jangkauan serta kemampuan pemerintah pusat terlalu jauh untuk menangani masalah ini. Dengan demikian, masalah keterbatasan kemampuan pemerintah pusat juga merupakan salah satu alasan urgennya pemerintahan daerah.

Perbedaan kondisi daerah, kebutuhan daerah, sumber daya daerah, aspirasi daerah dan bahkan prioritas daerah menuntut perlunya diciptakan transportasi kebijaksanaan nasional yang efektif ke dalam program daerah secara responsif dan bertanggung jawab. Kesulitan untuk menjalankan serangkaian pelayanan kepada masyarakat daerah oleh departemen yang ada di pusat seringkali dijumpai di negara mana pun di dunia ini. Bahkan banyak pejabat birokrasi nasional memiliki pemahaman yang minim dalam hal keberagaman kondisi daerah. Hal ini banyak berdampak pada kesulitan pemerintah merealisasikan program-program yang ada di daerah. Masyarakat yang merasa bahwa program pemerintah tidak sesuai dengan aspirasinya, dengan spontan akan pesimis menolak bahkan antipati terhadap program tersebut. Dengan demikian, sulit diharapkan tercapainya partisipasi masyarakat secara maksimal.

Program pemerintah yang tidak aspiratif bersumber dari keengganan aparat pemerintah untuk “turun” ke lapangan, melihat secara langsung apa yang menjadi kebutuhan mereka, bahkan sedapat mungkin berdialog secara khusus dengan mereka. Kenyataan yang ada di negara kita, tampak bahwa guna menyusun berbagai program pembangunan, pemerintah hanya “meneropong” dari “ketinggian” saja atau walaupun turun ke wilayah. Akibatnya kebijakan pembangunan yang didasarkan pada pengamatan sedemikian itu banyak yang mengalami error, karena apa yang menjadi kebutuhan dan aspirasi masyarakat tidak sesuai dengan rencana pembangunan yang dibutuhkan. Oleh karena itu, kemauan baik (*good will*) pemerintah untuk kontak dengan warga amatlah penting.

Peluang untuk berhubungan secara langsung dengan warga masyarakatnya, memungkinkan pimpinan daerah memperoleh lebih banyak pemahaman yang spesifik mengenai kebutuhan daerah, di samping fleksibilitas yang lebih tinggi dalam pengendalian sumber daya, pengalokasian prioritas dan partisipasi masyarakat. Hal-hal di atas merupakan determinan bagi perkembangan dan kesinambungan sistem pemerintahan yang efektif dan ekonomis. Jika *political will* di atas terwujud dengan baik, maka akan tercapai sistem administrasi pemerintahan yang efisien. motivasi administratif bagi keberadaan pemerintah daerah ialah bahwa desentralisasi pembuatan keputusan senantiasa lebih efisien dalam memberikan respon terhadap permasalahan yang dihadapi di daerah. Administrasi daerah dapat memanfaatkan kondisi spesifik lokal dengan baik, sekaligus menghindarkan risiko kekeliruan birokrasi nasional.

Unit yang lebih kecil memberi peluang yang lebih besar untuk koordinasi berbagai pelayanan pemerintah. Di samping itu, pemerintah daerah memberi lebih banyak peluang bagi warga daerah untuk berhubungan, mempengaruhi atau berpartisipasi dalam urusan umum dibanding dengan pemerintah pusat. Hal ini memungkinkan warga daerah yang sebelumnya acuh tak acuh, merasa terasing atau bahkan antagonistik terhadap keseluruhan sistem pemerintahan dapat berubah menjadi peduli dan aktif dalam penyelenggaraannya.¹⁵

Pemerintah pertama-tama diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara seperti jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif dan jabatan supra struktur lainnya. Jabatan-jabatan ini menunjukkan suatu lingkungan kerja

¹⁵ *Ibid*, hlm. 21

tetap yang berisi wewenang tertentu. Kumpulan wewenang memberikan kekuasaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Karena itu jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif dan lain-lain sering juga disebut kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif dan lain-lain. Pemerintahan yang dikemukakan di atas dapat disebut sebagai pemerintahan dalam arti umum atau dalam arti luas (*government in the broad sense*).¹⁶

Untuk menjalankan wewenang atau kekuasaan yang melekat pada lingkungan-lingkungan jabatan, harus ada pemangku jabatan yaitu pejabat (*ambtsdrager*). Pemangku jabatan menjalankan pemerintahan, karena itu disebut pemerintah. Berdasarkan aneka ragam lingkungan jabatan, maka ada pemerintah di bidang legislatif, pemerintah di bidang yudikatif dan lain sebagainya. Inilah yang diartikan pemerintah (bukan pemerintahan) dalam arti luas. Pemerintah juga dapat diartikan dalam arti sempit yaitu pemangku jabatan sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif atau secara lebih sempit, pemerintah sebagai penyelenggara administrasi negara.

Pemerintahan sebagai lingkungan jabatan yang berisi lingkungan pekerjaan tetap, dapat juga disebut pemerintahan dalam arti statis. Selain itu, pemerintahan dapat juga diartikan secara dinamis. Pemerintahan dalam arti dinamis, berisi gerak atau aktivitas berupa tindakan atau proses menjalankan kekuasaan pemerintahan. Pemerintahan dinamis di bidang eksekutif antara lain melakukan tindakan memelihara ketertiban keamanan, menyelenggarakan kesejahteraan umum dan lain-lain. Pemerintahan dinamis

¹⁶ Bagir Manan, 2004, *Menyongsong Fajar otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH-UII, Yogyakarta, hlm. 101

di bidang yudikatif melakukan kegiatan memeriksa, memutus perkara dan lain sebagainya. Pemerintahan dinamis di bidang legislatif melakukan kegiatan membuat undang-undang, menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara, melakukan pengawasan, turut serta dalam mengisi jabatan tertentu dan lain-lain.

Pemerintahan dikaitkan dengan pengertian “pemerintahan daerah” adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut atau berdasarkan asas desentralisasi. Pemerintah dalam ketentuan ini sekaligus mengandung makna sebagai kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu pemerintah daerah dan DPRD. Satu hal yang perlu ditambahkan, bahwa “pemerintah daerah” memiliki arti khusus yaitu pemerintahan daerah otonom yang dilaksanakan menurut atau berdasarkan asas desentralisasi. Penyebutan “asas desentralisasi” bagi pemerintahan yang otonom adalah berlebihan. Tidak ada otonomi tanpa desentralisasi.

Undang-undang ini hanya memberi pengertian pemerintahan daerah. Tidak ada kejelasan mengenai pemerintahan pusat. Berdasarkan pengertian pemerintahan daerah di atas, maka pemerintahan pusat dapat diartikan sebagai seluruh penyelenggaraan pemerintahan yang tidak diselenggarakan daerah otonom. Ditinjau dari isi wewenang, pemerintahan daerah otonom menyelenggarakan sekaligus dua aspek otonomi. *Pertama*, otonomi penuh yaitu semua urusan dan fungsi pemerintahan yang menyangkut baik mengenai isi substansi maupun tata cara penyelenggaraannya. Urusan ini

dalam ungkapan sehari-hari disebut otonomi. *Kedua*, otonomi tidak penuh. Daerah hanya menguasai tata cara penyelenggaraan, tetapi tidak menguasai isi pemerintahannya. Urusan ini lazim disebut tugas pembantuan (*medebewind*, atau dalam ungkapan lama disebut *zelfbestuur*).

Ditinjau dari lingkungan jabatan, pemerintahan pusat mewakili cakupan wewenang atau kekuasaan yang lebih luas. Pemerintahan daerah otonom hanya menyelenggarakan fungsi pemerintahan di bidang eksekutif atau secara lebih tepat administrasi negara dan fungsi pemerintahan di bidang legislatif. Sebaliknya pemerintahan pusat. Selain di bidang eksekutif dan legislatif, pemerintahan pusat menyelenggarakan juga fungsi pemerintahan lain yang tidak dibagi dengan pemerintahan daerah otonom seperti pemerintahan yang dijalankan MPR, DPA, BPK dan kekuasaan kehakiman. Kekuasaan pemerintahan pusat yang lebih luas itu sebenarnya dapat dibedakan antara kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan dan kekuasaan penyelenggaraan negara yaitu yang dilakukan atas nama negara. Kekuasaan yang terakhir ini tidak dimiliki pemerintah daerah otonom, misalnya kekuasaan menyelenggarakan peradilan.

Dengan demikian, kalau dilihat dari kekuasaan pemerintahan daerah otonom, maka pemerintahan dapat dibedakan menjadi tiga kelompok :¹⁷

1. Pemerintahan dalam arti sempit yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara

¹⁷ *Ibid*, hlm. 103

2. Pemerintahan dalam arti agak luas yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif tertentu yang melekat pada pemerintahan daerah otonom
3. Pemerintah dalam arti luas yang mencakup semua lingkungan jabatan negara di bidang eksekutif, legislatif, yudikatif dan lain sebagainya.

Secara normatif (*positiefrechtelijk*) dibedakan antara “pemerintah pusat” dan “pemerintah daerah”. Pemerintah pusat diartikan sebagai perangkat negara kesatuan RI yang terdiri dari Presiden dan menteri-menteri. Pemerintah daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai eksekutif daerah.

Pengertian-pengertian yuridis di atas menunjukkan satu persamaan. Pemerintah semata-mata diartikan sebagai penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara. seperti diutarakan di muka, pemerintahan dalam kaitan dengan pengertian pemerintahan pusat mengandung arti yang luas baik di bidang penyelenggaraan pemerintahan (eksekutif) maupun penyelenggaraan negara pada umumnya. Pengertian ini berbeda kalau dilihat dari perspektif hubungan pusat dengan daerah. Di sini, pemerintah pusat hanya dalam arti sempit yaitu penyelenggara kekuasaan eksekutif.

Setelah Pemerintah Orde Baru mengakhiri masa pemerintahannya pada 20 Mei 1998 karena gerakan reformasi, kemudian disusul dengan percepatan Pemilu di tahun 1999, UUD 1945 yang selama pemerintahan Orde Baru disakralkan dan tidak dapat diubah oleh MPR sekalipun, pada 19 Oktober 1999 untuk pertama kali UUD 1945 diamandemen. Melalui Sidang

Umum MPR tahun 1999, ada sembilan (9) pasal yang diubah : Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, pasal 9, Pasal 13 Ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 Ayat (2) dan (3), Pasal 20 dan Pasal 21.

Kemudian pada 18 Agustus 2000, MPR melalui Sidang Tahunan menyetujui untuk melakukan perubahan kedua terhadap UUD 1945 dengan mengubah dan/atau menambah Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22 A, Pasal 22B, Bab IXA, Pasal 25E, Bab C, Pasal 26 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 27 ayat (30, Bab XA, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J, Bab XII, Pasal 30, Bab XV, Pasal 36A, Pasal 36B dan Pasal 36C.

Oleh karena terjadi perubahan terhadap Pasal 18 UUD 1945, maka Penjelasan UUD 1945 yang selama ini “ikut-ikutan” menjadi acuan dalam mengatur Pemerintahan Daerah tidak berlaku lagi. Dengan demikian, satu-satunya sumber konstitusional Pemerintah Daerah adalah Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B. Selain meniadakan kerancuan, penghapusan penjelasan Pasal 18 sekaligus juga sebagai penataan tatanan UUD baik dari sejarah pembuatan penjelasan (dibuat kemudian), maupun meniadakan “keganjilan” bahkan “anomali”. Selain tidak lazim UUD memiliki penjelasan, juga selama ini penjelasan dianggap sebagai sumber hukum di samping (bukan sederajat dengan) ketentuan batang tubuh UUD.

Perubahan Pasal 18 (baru) ini dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi

daerah provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota. Ketentuan Pasal 18 ayat (1) ini mempunyai keterkaitan erat dengan ketentuan Pasal 25A mengenai wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. istilah “dibagi atas” (bukan “terdiri atas”) dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) bukanlah istilah yang digunakan secara kebetulan. Istilah itu langsung menjelaskan bahwa negara kita adalah negara kesatuan di mana kedaulatan negara berada di tangan pusat. Hal ini konsisten dengan kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan. Berbeda dengan istilah “terdiri atas” yang lebih menunjukkan substansi federalisme karena istilah itu menunjukkan letak kedaulatan berada di tangan negara-negara bagian.

Baik secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal baru pemerintahan Daerah dalam UUD memuat berbagai paradigma baru dan arah politik Pemerintahan Daerah yang baru pula. Hal-hal tersebut tampak dari prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan berikut :¹⁸

1. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2)). Ketentuan ini menegaskan bahwa Pemerintahan Daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam Pemerintahan Daerah hanya ada pemerintahan otonomi (termasuk tugas pembantuan). Prinsip baru dalam Pasal 18 (baru) lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk Pemerintahan Daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Tidak ada lagi unsur pemerintahan sentralisasi dalam Pemerintahan Daerah. Gubernur, Bupati, Walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di Daerah.
2. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat (5)). Meskipun secara historis UUD 1945 menghendaki otonomi seluas-luasnya, tetapi karena tidak dicantumkan, maka yang terjadi adalah

¹⁸ Ni'matul Huda, 2005, *Otonomi Daerah, Filosofi Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 20-23

penyempitan otonomi daerah menuju pemerintahan sentralisasi. Untuk menegaskan kesepakatan yang telah ada pada saat penyusunan UUD 1945 dan menghindari pengebirian otonomi menuju sentralisasi, maka sangat tepat, pasal 18 (baru) menegaskan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya. Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh undang-undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan pusat.

3. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A ayat (1)). Prinsip ini mengandung makna bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam (*uniformitas*). Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah.
4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat (2)). Yang dimaksud masyarakat hukum adat adalah hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat, seperti desa, marga, nagari, kampung, meunasah, huta, negorij dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat – bersifat teritorial atau genealogis – yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau ke luar sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya diakui tetapi dihormati, artinya mempunyai hak hidup yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintahan lain, seperti kabupaten dan kota.

Pengakuan dan penghormatan itu diberikan sepanjang masyarakat hukum dan hak-hak tradisional masih nyata ada dan berfungsi (hidup), dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara kesatuan. Pembatasan ini perlu, untuk mencegah tuntutan seolah-olah suatu masyarakat hukum masih ada sedangkan kenyataan telah sama sekali masih ada sedangkan kenyataan telah sama sekali berubah atau hapus, antara lain karena terserap pada satuan pemerintahan lainnya. Juga harus tunduk pada prinsip negara kesatuan.

5. Prinsip mengakui dan menghormati Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat (1)). Ketentuan ini mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintahan bersifat khusus atau istimewa (baik di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota atau desa).
6. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat (3)). Hal ini telah terealisasi dalam pemilihan umum anggota DPRD tahun 2004. Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala Pemerintahan Daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
7. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A ayat (2)). Prinsip ini diterjemahkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dengan menyatakan bahwa hubungan itu meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber

daya lainnya yang dilaksanakan secara adil dan selaras (Pasal 2 ayat (5) dan (6)).

B. Asas-asas Otonomi Daerah

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintahan Pusat sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut, dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Jadi dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Seiring dengan prinsip tersebut, penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya dalam arti mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan ketentuan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 digunakan asas otonomi dan tugas pembantuan, sedangkan dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Setiap negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*) dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi, dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat pemerintahan (*single centralized government*) atau oleh pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan di daerah-daerahnya. Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang Pemerintahan Pusat di daerah dikenal sebagai dekonsentrasi (*centralisatie men deconsentratie*).

Desentralisasi akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat (*central government*), melainkan juga oleh kesatuan-kesatuan pemerintah yang lebih rendah yang mandiri (*zelftanding*), bersifat otonomi (teritorial ataupun fungsional)¹⁹.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 85

Jadi, desentralisasi bukan sekadar pemencaran kewenangan, tetapi juga pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintah negara antara Pemerintah Pusat dan satuan-satuan pemerintah tingkat lebih rendah.

Dengan demikian, sistem desentralisasi mengandung makna pengakuan penentu kebijaksanaan pemerintah terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan, dengan melatih diri menggunakan hak yang seimbang dengan kewajiban masyarakat yang demokratis.

Rienow sendiri mengatakan bahwa ada dua alasan pokok dari kebijaksanaan membentuk pemerintahan di daerah. *Pertama*, membangun kebiasaan agar rakyat memutuskan sendiri sebagian kepentingannya yang berkaitan langsung dengan mereka. *Kedua*, memberi kesempatan kepada masing-masing komunitas yang mempunyai tuntutan yang bermacam-macam untuk membuat aturan-aturan dan programnya sendiri.²⁰

Walaupun begitu, tidaklah berarti bahwa kerakyatan tidak mungkin ada dalam suatu negara yang menjalankan pemerintahan sentralisasi. Bagir Manan, yang mengutip pendapat Kelsen, mengatakan bahwa cita-cita kedaulatan rakyat dapat juga terwujud dalam suasana sentralisme. Tetapi, desentralisasi lebih demokratis daripada sentralisasi.²¹

²⁰ *Ibid*, hlm. 86

²¹ Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, hlm, 40

Menurut Bagir Manan, dasar-dasar hubungan antara Pusat dan Daerah dalam kerangka desentralisasi ada empat macam :²²

1. Dasar-dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara :

UUD 1945 menghendaki kerakyatan dilaksanakan pada pemerintahan tingkat daerah, berarti UUD 1945 menghendaki keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah, keikutsertaan rakyat pada pemerintahan tingkat daerah hanya dimungkinkan oleh desentralisasi.

2. Dasar pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli:

Pada tingkat Daerah, susunan pemerintahan asli yang ingin dipertahankan adalah yang sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.

3. Dasar Kebhinekaan :

“Bhineka Tunggal Ika”, melambangkan keragaman Indonesia, otonomi, atau desentralisasi merupakan salah satu cara untuk mengendorkan “*spanning*” yang timbul dari keragaman.

4. Dasar negara hukum :

Dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.

²² *Ibid*, hlm. 161-167

Sesungguhnya, model hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah tidak hanya berkuat antara model otonomi dan federasi. Menurut Ismail Suny,²³ ada lima tingkatan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. *Pertama*, negara kesatuan dengan otonomi yang terbatas. Melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Indonesia merupakan contoh negara yang menganut otonomi terbatas. Meski di dalamnya ditegaskan asas desentralisasi, substansinya sangat sentralistik. Ia memberikan wewenang yang sangat besar pada Pemerintah Pusat dan banyak hal.

Kedua, negara kesatuan dengan otonomi luas. Secara ekonomi, otonomi yang luas harus didukung dengan kekayaan dan keuangan. Oleh karena itu, sangatlah diperlukan pengaturan tentang perimbangan kekayaan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Perimbangan ini diperlukan agar pengurusan kekayaan dan keuangan tidak semata-mata ada di tangan Pemerintah Pusat.

Ketiga, negara *quasi* federal dengan provinsi atas “kebaikan” Pemerintah Pusat. Ciri negara semacam ini adalah kekuasaan pada Pemerintah Pusat untuk menentukan berlaku tidaknya keputusan-keputusan yang ditetapkan oleh daerah-daerah bagian. Karenannya, negara model begini disebut juga negara federal semu.

Keempat, negara federal dengan pemerintah federal, misalnya Amerika Serikat, Australia, Kanada dan Swiss.

²³ Republika, 30 Agustus 1998

Kelima, negara konfederasi. Dalam bentuknya yang paling ekstrem, suatu negara dikatakan berbentuk konfederasi jika Pemerintah Pusat tergantung pada *goodwill* negara-negara anggota konfederasi atau negara-negara anggota *commonwealth*.

Dengan kompleksitas tersebut, berbagai kriteria dapat dan harus digunakan untuk menilai desentralisasi ini. Kriteria-kriteria ini mengukur sejauh mana desentralisasi : (1) memberikan kontribusi terhadap pencapaian tujuan-tujuan politik; (2) meningkatkan efektivitas administrasi/pemerintahan; (3) meningkatkan efisiensi ekonomi dan manajerial; (4) meningkatkan kepekaan pemerintah terhadap kebutuhan-kebutuhan dan tuntutan-tuntutan yang berbeda; (5) memperbesar kepercayaan diri (kemandirian) diantara kelompok-kelompok dan organisasi-organisasi di daerah yang mewakili kepentingan-kepentingan politik yang sah, dan (6) mengembangkan cara-cara yang tepat untuk merencanakan dan menjalankan program-program dan proyek-proyek pembangunan daerah.²⁴

Meski penilaian terhadap desentralisasi memperlihatkan catatan-catatan keberhasilan, pemerintahan masih berhati-hati dalam bergerak ke arah pendelegasian pelaksanaan pembangunan. Data memang tidak memungkinkan penilaian yang pasif terhadap dampak desentralisasi, namun kondisi-kondisi yang mempengaruhi pelaksanaan program-program desentralisasi dapat diketahui dengan pasti. Kondisi-kondisi tersebut adalah (i) sejumlah para pejabat pusat dan birokrasi pusat mendukung desentralisasi dan organisasi-organisasi yang disertai tanggung jawab; (ii) sejauh mana

²⁴ Ni'matul Huda, 2005. *Op. Cit*, hlm. 89

perilaku, sikap dan budaya yang dominan mendukung atau kondusif terhadap desentralisasi pembuatan keputusan; (iii) sejauh mana kebijaksanaan-kebijaksanaan dan program-program dirancang dan dilaksanakan secara tepat untuk meningkatkan desentralisasi pembuatan keputusan dan manajemen; (iv) sejauh mana sumber daya keuangan, manusia dan fisik tersedia bagi organisasi-organisasi yang disertai tanggung jawab.²⁵

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditegaskan, bahwa Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah dan dengan Pemerintah Daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan. Penegasan ini merupakan koreksi terhadap pengaturan sebelumnya di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 (Pasal 4), yang menegaskan bahwa Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain. Akibat pengaturan yang demikian Kepala Daerah Kabupaten/Kota menganggap Gubernur bukanlah atasan mereka, sehingga kalau akan berhubungan dengan Pemerintah Pusat, Pemerintah Kabupaten/Kota tidak perlu berkoordinasi dengan Gubernur, tetapi langsung

²⁵ *Ibid*, hlm. 90

saja ke pusat. Akhirnya, kewenangan Gubernur menjadi mandul. Hal yang sangat berbeda jika dibandingkan dengan kedudukan Gubernur pada masa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

Dalam rangka penyelenggaraan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 10 menegaskan, Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah. Dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah meliputi:

1. politik luar negeri;
2. pertahanan;
3. keamanan;
4. yustisi;
5. moneter dan fiskal nasional; dan
6. agama.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut, Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah,

atau dapat menugaskan kepada Pemerintah Daerah dan/atau Pemerintahan Desa.

Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan Pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut jaminan kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan. Urusan pemerintahan itu meliputi :²⁶

Politik luar negeri : mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri dan sebagainya.

Pertahanan : mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara dan sebagainya.

Keamanan : mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara dan sebagainya.

Moneter : mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang dan sebagainya.

²⁶ Ni'matul Huda, 2005, *Op.Cit*, hlm. 97

Yustisi : mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah dan peraturan lain yang berskala nasional dan lain sebagainya.

Agama : menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya. Dan urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional, tidak diserahkan kepada Daerah.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara pemerintah dan Pemerintah Daerah provinsi, Kabupaten dan Kota atau antar Pemerintahan Daerah yang saling terkait, tergantung dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan.

Kekurangan yang ada pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah selama ini ketidakjelasan pengaturan kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Selama ini, kewenangan pemerintah dan kewenangan provinsi sebagai daerah otonom dapat diketahui melalui Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000, tetapi peraturan pemerintah yang akan mengatur kewenangan kabupaten dan kota sampai akhir batas

waktu yang telah ditentukan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 belum juga dikeluarkan. Akibatnya, daerah (kabupaten dan kota) menafsirkan sendiri-sendiri kewenangannya. Dalam situasi yang serba “tidak menentu” tersebut, pemerintah justru mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Pengakuan Kewenangan Kabupaten/Kota, yang kemudian ditindaklanjuti dengan menerbitkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 130-67 Tahun 2002 tanggal 20 Februari 2002 tentang Pengakuan Kewenangan Kabupaten dan Kota. Ini merupakan kekacauan yuridis yang luar biasa.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, kewenangan pemerintahan lebih diperjelas. Di dalam Pasal 13, urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi, yang 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 dan alokasi sumber daya manusia potensial;
7. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
8. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
9. fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;

10. pengendalian lingkungan hidup;
11. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
12. pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
13. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
14. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
15. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan
16. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Kemudian, dalam Pasal 14 ditegaskan, urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota, yang 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;
5. penanganan bidang kesehatan;
6. penyelenggaraan pendidikan;
7. penanggulangan masalah sosial;
8. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
9. fasilitas pengembangan koperasi, usaha 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.

Hubungan dalam bidang pelayanan umum antara Pemerintah dan pemerintah Daerah menurut Pasal 16, meliputi :

1. kewenangan, tanggung jawab dan penentuan standar pelayanan minimal;
2. pengalokasian pendanaan pelayanan umum yang menjadi kewenangan daerah; dan
3. fasilitas pelaksanaan kerjasama antar Pemerintahan Daerah dalam penyelenggaraan pelayanan umum.

Hubungan dalam bidang pelayanan umum antar Pemerintahan Daerah, meliputi :

1. pelaksanaan bidang pelayanan umum yang menjadi kewenangan daerah;
2. kerjasama antar Pemerintahan Daerah dalam penyelenggaraan pelayanan umum; dan
3. pengelolaan perizinan bersama bidang pelayanan umum.

Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah, sesuai yang diatur dalam Pasal 17, meliputi :

1. kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya dan pelestarian;
2. bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya; dan
3. penyerasian lingkungan dan tata ruang serta rehabilitasi lahan.

Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar Pemerintahan Daerah, meliputi :

1. pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah;
2. kerjasama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar Pemerintahan Daerah; dan
3. pengelolaan perizinan bersama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

C. Hubungan Antara Eksekutif dan Legislatif Daerah

Dua institusi yang harus selalu ada dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah Pemerintah Daerah (Pemda) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Karena itu Undang-Undang Dasar 1945 (Pasal 18) dan Undang-undang pelaksanaannya mengharuskan adanya kedua institusi ini di setiap daerah otonom. Hal ini sekaligus untuk membedakan status atau kedudukan suatu daerah. Tanpa adanya DPRD, status daerah adalah wilayah administrasi. Misalnya : lima wilayah kota di DKI Jakarta.

Keberadaan dua institusi ini sangat diperlukan untuk mengembangkan pelaksanaan prinsip pembagian kekuasaan di daerah. Pemerintah Daerah adalah institusi eksekutif dan DPRD adalah institusi legislatif yang merupakan representasi rakyat di suatu daerah otonom. Masing-masing mempunyai tugas dan kewenangan sendiri, namun terikat dalam tata hubungan di antara keduanya.

Pasal 40 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan, DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Pengertian “berkedudukan sejajar” dan menjadi “mitra” ini dipahami beraneka ragam, sehingga seringkali hubungan Pemda dan DPRD menjadi agak terganggu. Terutama ketika masing-masing pihak menggunakan hak, tugas dan kewenangannya untuk mengatakan sebagai yang paling benar dan berkuasa.

Dari hubungan antara kedua institusi itu, di samping mengenai pertanggungjawaban Kepala Daerah, ada beberapa sisi penting lainnya yang menarik untuk diamati. Tulisan singkat ini mencoba menengahkan beberapa sisi penting itu sebagai bagian dari upaya mencari format yang pas mengenai hubungan eksekutif dan legislatif.

Berbeda dengan Undang-undang sebelumnya, Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur cukup jelas pembagian kekuasaan secara horisontal. Untuk urusan-urusan di bidang politik diserahkan kepada DPRD, dan untuk urusan-urusan administrasi menjadi kewenangan Pemda. Dengan kata lain, perumusan kebijakan publik

dan pengawasan terhadap pelaksanaannya menjadi tugas dan kewenangan DPRD, sedangkan implementasinya menjadi tugas dan kewajiban Pemda.

Untuk menjamin pelaksanaan tugas dan kewenangan agar dapat berlangsung seimbang, kepada kedua institusi ini diberi kedudukan sejajar dalam pola kemitraan. Artinya, di antara kedua institusi tidak dikenal hubungan secara hirarki atau tidak berlaku hubungan atasan-bawahan. Dengan demikian yang dikenal adalah hubungan koordinatif atau kerjasama, dan bukan hubungan subordinatif. Dalam hubungan horisontal ini, masing-masing institusi berada pada jalur tugas dan kewenangannya yang tidak dapat saling diintervensi. Pemda tidak bisa memasuki ranah politik, dan DPRD tidak bisa memasuki ranah administrasi pemerintah Daerah. Dari pengertian ini maka pelaksanaan seluruh tugas dan kewenangan serta penggunaan hak DPRD harus diletakkan dalam dimensi politik. Misalnya; dalam melaksanakan pengawasan, memberi pendapat dan pertimbangan kepada Kepala Daerah, meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah, mengadakan penyelidikan (bukan penyidikan yang merupakan wewenang Polisi dan Kejaksaan), dan sebagainya, DPRD tidak boleh memasuki area teknis pelaksanaan administrasi Pemerintah Daerah. Jika demikian halnya, aktivitas yang dilakukan oleh sebagian anggota DPRD di beberapa daerah dengan memeriksa kuitansi dan membuka brankas Pemimpin Proyek atau Pimpinan Instansi adalah keliru dan harus segera diluruskan. Sebab, apa yang dilakukan sebagian anggota DPRD itu sebenarnya adalah tugas dan fungsi administrasi

dari perangkat pengawas fungsional, seperti Inspektorat Daerah, Badan Pemeriksa keuangan, dan Badan Pengawasan keuangan dan Pembangunan.

Hubungan kemitraan akan tampak jelas jika diletakkan dalam konteks tugas dan wewenang DPRD, antara lain sebagai berikut :

1. Pasal 42 ayat (1) huruf a : “bersama dengan Gubernur, Bupati atau Walikota membentuk Peraturan Daerah”.
2. Pasal 42 ayat (1) huruf b : “bersama dengan Gubernur, Bupati atau Walikota menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah”.
3. Pasal 42 ayat (1) huruf f : “memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan Daerah”.

Dari pernyataan beberapa pasal tersebut, DPRD jelas bukanlah suatu institusi yang harus berhadap-hadapan sebagai “lawan” dengan Kepala Daerah beserta perangkatnya. Kalaupun harus berhadap-hadapan, barangkali lebih tepat kalau disebut *sparing partner*. Ketika kedua institusi duduk bersama untuk membahas RAPBD atau Rancangan Peraturan Daerah, perbedaan pendapat tetap diberi tempat, dihargai dan dihormati. Sebaliknya, istilah “bersama” pada pengertian “mitra” bukan pula berarti DPRD harus melakukan kolusi dengan Pemerintah Daerah. Dalam hal ada gejala-gejala penyimpangan pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh Kepala Daerah, DPRD sebagai mitra wajib mengingatkan. Kalau perlu meminta keterangan, bahkan sampai pada meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Dalam hubungan kemitraan antara DPRD dengan Pemda pada tahap operasionalisasi kebijakan yang telah disepakati bersama, tetap saja dimungkinkan adanya perbedaan-perbedaan pemikiran, pandangan, pendapat, sikap dan perilaku. Koordinasi antara Kepala Daerah dan DPRD tidak dimaksudkan untuk melarang atau meniadakan perbedaan-perbedaan itu.

Tetapi, koordinasi dimaksudkan untuk mencegah terjadinya *miss information* terhadap langkah-langkah kebijakan yang harus diambil oleh Kepala Daerah. Jika perlu, Kepala Daerah melakukan forum konsultasi secara rutin dengan pimpinan DPRD dan para pimpinan fraksi. Baik untuk memberi penjelasan mengenai suatu kebijakan penyelenggaraan pemerintahan, maupun untuk meminta masukan-masukan yang akan dijadikan acuan dalam pelaksanaannya. Kondisi seperti inilah sebenarnya yang diinginkan.

Salah satu tugas dan wewenang DPRD adalah melaksanakan pengawasan terhadap :²⁷

1. Pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lain;
2. Pelaksanaan Keputusan Gubernur, Bupati dan Walikota;
3. Pelaksanaan anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
4. Kebijakan Pemerintah Daerah;
5. Pelaksanaan kerjasama internasional di Daerah.

Dengan tugas dan wewenangnya ini, DPRD diharapkan mampu memainkan perannya secara optimal sebagai institusi pengemban fungsi

²⁷ Bambang Yudoyono, 2003, *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 97

kontrol terhadap jalannya pemerintahan di daerah. Tujuannya adalah terwujudnya pemerintahan daerah yang efisien, efektif, bersih, berwibawa dan terbebas dari berbagai praktek-praktek yang berindikasi KKN.

Tugas dan wewenang pengawasan yang dimaksud dalam ketentuan ini, harus dibedakan dengan tugas pengawasan yang dilakukan oleh perangkat pengawas fungsional. Tugas dan wewenang pengawasan yang dilakukan DPRD berada dalam dimensi politik, sedangkan tugas pengawasan yang dilakukan perangkat pengawas fungsional berada dalam dimensi administrasi. Hal ini berarti, tugas pengawasan oleh DPRD lebih menekankan pada segi hubungan antara penggunaan kekuasaan oleh eksekutif dengan kondisi kehidupan rakyat di daerah. Maksudnya, apakah rakyat benar-benar telah memperoleh pelayanan dan perlindungan secara semestinya? Apakah kegiatan-kegiatan yang dilakukan Pemerintah Daerah benar-benar menjadikan meningkatnya kesejahteraan rakyat? Apakah penggunaan anggaran yang telah dialokasikan tidak disalahgunakan untuk hal-hal yang merugikan rakyat dan negara? Apakah pungutan-pungutan yang diambil dari rakyat telah dibukukan secara benar dan didayagunakan secara optimal bagi kesejahteraan rakyat? Apakah kebijakan yang dikeluarkan pemerintah tidak merugikan rakyat? Apakah dengan hutang kepada negara lain lebih banyak memberi manfaat ketimbang ruginya? Dan sebagainya. Jika ternyata dari hasil pengawasan diperoleh indikasi adanya kecenderungan yang negatif atau merugikan kepentingan rakyat dan negara, DPRD berwenang menanyakan dan menyatakan keberatannya kepada Pemerintah

Daerah. DPRD boleh meminta Kepala Daerah untuk menunda atau bahkan mencabut kebijakannya jika benar-benar merugikan rakyat banyak. Bahkan jika berkategori pelanggaran terhadap hukum, DPRD sewaktu-waktu dapat menindaklanjuti dengan meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Demikian pula, jika DPRD memperoleh data dan informasi dari masyarakat mengenai adanya indikasi penyimpangan yang dilakukan oleh aparat Pemda dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, ia dapat memanggil Kepala Instansi yang bersangkutan untuk dimintai keterangan. Dan jika hasil penyelidikan yang dilakukan ternyata mendukung indikasi itu, DPRD dapat meminta Kepala Daerah untuk menindak pejabat yang bersangkutan, serta menyerahkan kepada kepolisian atau kejaksaan untuk melakukan penyidikan.

Tetapi, satu hal yang tidak boleh dilakukan oleh DPRD adalah melaksanakan pengawasan seperti yang dilakukan oleh aparat pengawas fungsional. Anggota DPRD tidak boleh memeriksa administrasi keuangan (baik rutin maupun pembangunan) secara langsung seperti layaknya pemeriksa dari Inspektorat Daerah, BEPEKA, atau BPKP. Jika DPRD ingin menindaklanjuti suatu kasus penyimpangan hasil temuan aparat pengawas fungsional, maka data yang digunakan adalah Berita Acara Pemeriksaan yang diserahkan oleh Pimpinan Instansi pengawas fungsional dan data hasil investigasi dari berbagai sumber lainnya.

Penegasan mengenai pengertian dan ruang lingkup tugas pengawasan yang dilakukan DPRD diperlukan untuk mengantisipasi kemungkinan

terjadinya kekeliruan dalam penerapan di masa-masa mendatang. Sebab, gejala seperti itu sudah tampak di beberapa daerah, sehingga menimbulkan ketegangan dalam hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD.

Fungsi dan peran hukum sangat dipengaruhi dan kerap kali diintervensi oleh kekuatan politik. Di Indonesia konfigurasi politik berkembang melalui tolak-tarik antara yang demokratis dan otoritarian, sedangkan karakter produk hukum mengikutinya dalam tolak-tarik antara yang responsif dan yang konservatif. Sementara itu, untuk membangun tertib tata hukum dan meminimalisasikan pengaruh politik "*judicial review*" sebenarnya dapat dijadikan alat kontrol yang baik. Tetapi, menurut penulis, ketentuan-ketentuan tentang *judicial review* di dalam berbagai peraturan perundangan ternyata mengandung pula kekacauan teoretis sehingga tidak dapat dioperasionalkan.

Pertanyaan akademis utama dalam kajian ini adalah "bagaimana pengaruh konfigurasi politik terhadap karakter produk hukum di Indonesia". Permasalahan tersebut dipilih karena adanya konstataasi bahwa otonomi hukum di Indonesia cenderung lemah terutama jika ia berhadapan dengan subsistem politik. Tegasnya, konsentrasi energi hukum selalu kalah kuat dari konsentrasi energi politik.²⁸ Konstataasi ini dapat dilihat dari fakta sepanjang sejarah Indonesia, pelaksanaan fungsi dan penegakan hukum tidaklah berjalan seiring dengan perkembangan strukturnya. Dikatakan bahwa jika program kodifikasi dan unifikasi hukum dijadikan ukuran pembangunan

²⁸ Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan Antar Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Sinar Baru, Bandung, 1985, hlm. 71

struktur hukum telah berjalan cukup baik dan stabil karena dari waktu ke waktu ada peningkatan produktivitas, tetapi pada sisi lain, dapat dilihat juga bahwa fungsi hukum cenderung merosot.²⁹

Dapat dikatakan bahwa struktur hukum dapat berkembang dalam segala konfigurasi politik yang ditandai dengan keberhasilan pembuatan kodifikasi dan unifikasi berbagai bidang hukum tetapi pelaksanaan fungsi atau penegakan fungsi hukum cenderung semakin lemah. Ketidaksinkronan pertumbuhan antara fungsi dan struktur hukum itu disebabkan oleh terjadinya gangguan oleh tindakan-tindakan politik terhadap upaya penegakan fungsi hukum tersebut. Seorang pakar mengandaikan situasi tersebut seperti gambaran hubungan antara rel dan kereta api. Jika rel diibaratkan hukum dan kereta api sebagai politiknya, akan terlihat bahwa kereta api itu telah berjalan di luar relnya.³⁰

Kerap kali hukum itu tidak ditegakkan sebagaimana mestinya karena adanya intervensi kekuatan politik. Dari berbagai dimensi dalam diskusi-diskusi tentang politik hukum (seperti yang menjadi perspektif resmi dalam GBHN), tulisan ini menyoroti hubungan antara subsistem politik dan subsistem hukum yang bahasanya mencakup pula pengaruh konfigurasi politik terhadap pembuatan, karakter dan pelaksanaan produk hukum.

²⁹ Arbi Sanit, "Politik sebagai Sumberdaya Hukum, Telaah Mengenai Dampak Tingkah Laku Politik Elit dan Massa terhadap Kekuatan Hukum di Indonesia", dalam Artidjo Alkostar dan M. Sholeh Amin (ed), *Pembangunan Hukum dalam Perspektif Nasional*, LBH Yogyakarta dan Rajawali Jakarta, 1986, hlm. 39-85

³⁰ Sri Soemantri Martosuwignyo, *Pembangunan Hukum Nasional dalam Perspektif Kebijaksanaan*, makalah pada Pra Seminar Identitas Hukum Nasional di Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 19-21 Oktober 1987

Asumsi dasar yang dipergunakan dalam kajian ini adalah hukum merupakan produk politik sehingga karakter setiap produk hukum akan sangat ditentukan atau diwarnai oleh imbalan kekuatan atau konfigurasi politik yang melahirkannya. Asumsi ini dipilih berdasarkan kenyataan bahwa setiap produk hukum merupakan produk keputusan politik sehingga hukum dapat dilihat sebagai kristalisasi dari pemikiran politik yang saling berinteraksi di kalangan para politisi. Meskipun dari sudut “*das sollen*” ada pandangan bahwa politik harus tunduk pada ketentuan hukum, kajian ini lebih melihat sudut “*das sein*” atau empiriknya bahwa hukumlah yang dalam kenyataannya ditentukan oleh konfigurasi politik yang melatarbelakanginya. Untuk kasus Indonesia terjadi juga fenomena menonjolnya fungsi instrumental hukum sebagai sarana kekuasaan politik dominan yang lebih terasa bila dibandingkan dengan fungsi-fungsi lainnya, bahkan dapat dilihat dari pertumbuhan pranata hukum, nilai dan prosedur, perundang-undangan dan birokrasi penegak hukum yang bukan hanya mencerminkan hukum sebagai kondisi dari proses pembangunan melainkan juga menjadi penopang tangguh struktur politik, ekonomi dan sosial.³¹

Pada negara yang baru merdeka, posisi hukum seperti itu tampak sangat menonjol karena kegiatan politik di sana merupakan agenda yang menyita perhatian dalam rangka pengorganisasian dan pengerahan berbagai sumberdaya guna mencapai tujuan dalam masyarakat.³² Karakter yang

³¹ Mulyana W. Kusumah, *Perspektif, Teori dan Kebijakan Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1986, hlm. 19-20

³² Satjipto Rahardjo, *Op. Cit*, hlm. 72

menonjol dari situasi seperti itu adalah pengutamaan tujuan, isi dan substansi di atas prosedur atau cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut seperti yang digariskan oleh ketentuan-ketentuan hukum.³³ Lagipula, pembangunan yang dianut di Indonesia di bawah pemerintah Orde Baru, misalnya, telah membawa dipilihnya stabilitas politik sebagai prasyarat bagi berhasilnya pembangunan ekonomi yang merupakan titik berat programnya.³⁴

Dalam logika seperti itu, hukum diberi fungsi, terutama sebagai instrumen program pembangunan karena sebenarnya hukum bukanlah tujuan.³⁵ Dengan demikian, dapat dipahami jika terjadi kecenderungan bahwa hukum diproduksi dalam rangka memfasilitasi dan mendukung politik. Akibatnya, segala peraturan dan produk hukum yang dinilai tidak dapat mewujudkan stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi harus diubah atau dihapuskan.³⁶ Dengan demikian, sebagai produk politik, hukum dapat dijadikan alat justifikasi bagi visi politik penguasa. Dalam kenyataannya, kegiatan legislatif (pembuatan undang-undang) memang lebih banyak memuat keputusan-keputusan politik daripada menjalankan pekerjaan-pekerjaan hukum yang sesungguhnya sehingga lembaga legislatif lebih dekat dengan politik daripada dengan hukum.³⁷

³³ *Ibid*

³⁴ Todung Mulya Lubis, "Perkembangan Hukum Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia", makalah untuk Raker Peradin, November 1983

³⁵ Sunaryati Hartono, *Apakah The Rule of Law itu?*, Alumni, Bandung, hlm. 7

³⁶ Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, YLBHI, Jakarta, 1988, hlm. 18

³⁷ Satjipto Rahardjo, *Op. Cit*, hlm. 79

BAB III

TINJAUAN TENTANG DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)

A. Pengaturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Dari semula telah ditegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan. Gagasan negara kesatuan diterangkan secara jelas dan konkrit dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 serta dalam setiap ketentuan perundang-undangan yang mengatur hubungan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Dalam Pembukaan UUD 1945 disebut : *“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum ...”*.

Selanjutnya untuk memperjelas dan mempertegas gagasan negara kesatuan sebagai ketentuan hukum, maka para perumus UUD 1945 menegaskan sebagai ketentuan hukum yang dituangkan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 dengan rumusan : *“Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik”*. Dalam pembukaan ini diterima aliran pengertian negara kesatuan, negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa.

Dengan demikian negara mengatasi segala paham golongan, mengatasi segala paham perseorangan. Negara, menurut pengertian

“pembukaan” itu menghendaki persatuan, meliputi segenap bangsa Indonesia seluruhnya. Inilah satu dasar negara yang tidak boleh dilupakan.

Namun dari semula telah jelas bahwa demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial untuk seluruh rakyat Indonesia, Republik Indonesia dibagi dalam beberapa daerah. Pembagian tersebut adalah konsekuensi logis dari sistem pemerintahan yang desentralistis dan demi kemudahan manajemen pemerintahan mengingat luas daerah yang sangat besar berikut jumlah penduduknya yang banyak. Itulah sebabnya walau jumlah Pasal UUD 1945 relatif tidak banyak, tetapi mengingat pentingnya pengaturan mengenai ketentuan tentang pemerintahan daerah dalam struktur Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka dalam Pasal 18 UUD 1945 dirumuskan cukup rinci setelah Amandemen ke-2 UUD 1945 Tahun 2000 sebagai berikut :

- “(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum
- (4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah
- (6) Pemerintahan daerah berhak menentukan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang”.

Selanjutnya sesuai dengan semangat reformasi dan pembatasan sistem sentralistis, MPR dalam Amandemen ke-2 (Tahun 2000) UUD 1945 merumuskan dalam UUD 1945 Pasal 18A dan Pasal 18B yang berbunyi :

“Pasal 18 A :

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18 B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.

Adapun rumusan Amandemen Pasal 18B, UUD 1945 sudah lebih rinci dan lebih tegas dibanding dengan isi Pasal 18 UUD 1945 sebelum diamandemenkan Tahun 2000 oleh MPR.

Dari isi UUD 1945 tersebut menjadi jelas bahwa Pasal 18 UUD 1945 menjadi landasan pembentukan pemerintahan daerah yang akan diatur dengan undang-undang; bahwa daerah-daerah dimaksud akan berstatus otonom dan akan memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta pemerintah di daerah.

Dengan pengertian dan tafsiran di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa Pasal 18 UUD 1945 merupakan landasan hukum pembentukan pemerintahan daerah berikut aparat-aparat pelaksanaannya, yang mana salah satu unsur pentingnya ialah adanya semacam badan perwakilan daerah yang dalam perkembangannya menjelma menjadi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah seperti pengertian yang berlaku sekarang ini.³⁸

Selanjutnya kalau kita meringkaskan isi Pasal 18, 18A, 18B UUD 1945 akan dijumpai pokok-pokok pengertian sebagai berikut :

1. daerah tidaklah bersifat “*staat*” atau negara (dana negara);
2. wilayah Indonesia mula-mula akan dibagi dalam provinsi-provinsi. Provinsi ini kemudian akan dibagi pula dalam daerah-daerah yang lebih kecil yaitu kabupaten dan kota;
3. daerah-daerah itu adalah daerah otonom atau daerah administrasi;
4. di daerah otonom dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum;
5. negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai

³⁸ BN. Marbun, 2005, *DPRD dan Otonomi Daerah Setelah Amandemen UUD 1945 dan Undang-Undang Otonomi Daerah 2004*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 13

perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menghadapi permasalahan otonomi daerah yang multi segi ini maka sejak tahun 2002 telah beredar kampanye untuk merevisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yaitu akhirnya baru dapat diselesaikan pada akhir periode masa jabatan DPR 1999-2004, pada bulan September 2004. Proses pembahasan revisi Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 sangat berlarut-larut yang dalam hal tertentu dikaitkan dengan kepentingan politik dari partai-partai tertentu.

Sesuai isi konsideran menimbang Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1999 disebut :

“bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti”.

Pergantian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah didahului dengan pergantian undang-undang bidang politik yaitu : Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu; Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD yang diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Dalam suasana reformasi maka Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, juga mengalami Amandemen sebanyak empat kali (1999, 2000, 2001, 2002) dan khusus menyangkut Pasal 18 tentang Pemerintah Daerah mengalami perubahan dan penambahan isi yang cukup signifikan.

Sesuai dengan kondisi politik saat ini maka rumusan tentang kedudukan DPRD dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengalami perubahan mendasar dan hampir mirip seperti kembali kepada keadaan dan suasana Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Hal ini terlihat dalam rumusan tentang Pemerintahan Daerah. Dalam rumusan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan :

“Pemerintah daerah adalah :

- a. pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi;
- b. pemerintahan kabupaten /kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota”

Lebih jauh dalam Pasal 40 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dirumuskan : “DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah”.

Rumusan di atas mirip dengan isi Pasal 13 Undang-Undang nomor 5 Tahun 1974 yang berbunyi : “Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”. Hal ini sepintas dapat dianggap sebagai kemunduran, apalagi kalau dikaitkan dengan rumusan Pasal 14 dan 16 Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 yang berbunyi :

“Pasal 14 ayat (1) di Daerah dibentuk DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif. Pasal 16 ayat (2) DPRD sebagai badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah”.

Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999, maka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD memisahkan susunan dan kedudukan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Dalam Susunan dan Keanggotaan DPRD Provinsi seperti diatur dalam Pasal 52-56 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 disebutkan : “DPRD Provinsi terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan pemilihan umum”. Anggota DPRD hasil pengangkatan dari TNI/Polri tidak ada lagi sejak Pemilu 2004. Adapun anggota DPRD Provinsi berjumlah sekurang-kurangnya 35 orang dan sebanyak-banyaknya 100 orang. Keanggotaan DPRD Provinsi diresmikan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden. Anggota DPRD Provinsi berdomisili di ibukota provinsi yang bersangkutan (Pasal 53). Masa jabatan anggota DPRD Provinsi adalah lima tahun dan berakhir bersamaan pada saat anggota DPRD Provinsi yang baru mengucapkan sumpah/janji.

Tentang Susunan dan Keanggotaan DPRD Kabupaten/Kota seperti diatur dalam Pasal 68-72 pada garis besarnya sama dengan DPRD Provinsi, kecuali anggota DPRD Kabupaten/Kota berjumlah sekurang-kurangnya dua

puluh orang dan sebanyak-banyaknya empat puluh lima orang. Keanggotaan DPRD Kabupaten/Kota diresmikan dengan keputusan Gubernur atas nama Presiden dan Anggota DPRD Kabupaten/Kota berdomisili di kabupaten/kota yang bersangkutan.

B. Kedudukan DPRD Dalam Pemerintahan Daerah

Arti “Berkedudukan Seajar” dan “Mitra” Pemerintah Daerah berbeda dengan Undang-undang sebelumnya, Undang-undang tentang Pemerintah Daerah mengatur cukup jelas pembagian kekuasaan secara horizontal. Untuk urusan di bidang-bidang politik diserahkan kepada DPRD, dan untuk urusan administrasi menjadi kewenangan Pemda. Dengan kata lain, perumusan kebijakan publik dan pengawasan terhadap pelaksanaannya menjadi tugas dan kewenangan DPRD, sedangkan implementasinya menjadi tugas dan kewajiban Pemda.³⁹

Untuk menjamin pelaksanaan tugas dan kewenangan agar dapat berlangsung seimbang, kepada kedua institusi ini diberi kedudukan sejajar dalam pola kemitraan. Artinya, di antara kedua intitusi tidak dikenal hubungan secara hirarki atau tidak berlakunya hubungan atasan-bawahan. Dengan demikian yang dikenal adalah hubungan koordinatif atau kerja sama, dan bukan hubungan sub ordinatif. Dalam hubungan horizontal ini, masing-masing institusi berada pada jalur tugas dan kewenangannya yang tidak dapat saling diintervensi. Pemda tidak bisa memasuki ranah politik, dan DPRD

³⁹ Bambang Yudoyono, 2003, *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm.95

tidak bisa memasuki ranah administrasi pemerintah Daerah. Dari pengertian ini maka pelaksanaan seluruh tugas dan kewenangan serta penggunaan hak DPRD harus diletakkan dalam dimensi politik. Misalnya; dalam melaksanakan pengawasan, memberi pendapat dan pertimbangan kepada Kepala Daerah, mengadakan penyelidikan (bukan penyidikan yang merupakan wewenang Polisi dan Kejaksaan), dan sebagainya, DPRD tidak boleh memasuki area teknis pelaksanaan administrasi Pemerintah Daerah. Jika demikian halnya, aktivitas yang dilakukan oleh sebagian anggota DPRD di beberapa daerah dengan memeriksa kuitansi dan membuka brankas Pemimpin Proyek atau Pimpinan Instansi adalah keliru dan harus segera diluruskan. Sebab, apa yang dilakukan sebagian anggota DPRD itu sebenarnya adalah tugas dan fungsi administrasi dari perangkat pengawas fungsional, seperti Inspektorat Daerah, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.

Hubungan kemitraan akan tampak jelas jika diletakkan dalam konteks tugas dan wewenang DPRD, antara lain sebagai berikut :⁴⁰

1. Pasal 42 ayat (1) huruf a : “bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota membentuk Peraturan Daerah”.
2. Pasal 42 ayat (1) huruf b : “bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah”.
3. Pasal 42 ayat (1) huruf f : “memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan Daerah”.

⁴⁰ *Ibid*, hlm.96

Dari pernyataan beberapa Pasal tersebut, DPRD jelas bukanlah suatu institusi yang harus hadap-hadapan sebagai “lawan” dengan Kepala Daerah beserta perangkatnya. Kalaupun harus berhadapan-hadapan, barangkali lebih tepat kalau disebut *sparing partner*. Ketika kedua institusi duduk bersama untuk membahas RAPBD atau Rancangan Peraturan Daerah, perbedaan pendapat tetap diberi tempat, dihargai dan dihormati. Sebaliknya, istilah “bersama” pada pengertian “mitra” bukan pula berarti DPRD harus melakukan kolusi dengan Pemerintah Daerah. Dalam hal ada gejala-gejala penyimpangan pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh Kepala Daerah, DPRD sebagai mitra wajib mengingatkan. Kalau perlu meminta keterangan, bahkan sampai pada meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Dalam hubungan kemitraan antara DPRD dengan Pemda pada tahap operasionalisasi kebijakan yang telah disepakati bersama, tetap saja dimungkinkan adanya perbedaan-perbedaan pemikiran, pandangan, pendapat, sikap dan perilaku. Koordinasi antara Kepala Daerah dan DPRD tidak dimaksudkan untuk melarang atau meniadakan perbedaan-perbedaan itu.

Tetapi, koordinasi dimaksudkan untuk mencegah terjadinya *miss information* terhadap langkah-langkah kebijakan yang harus diambil oleh Kepala Daerah. Jika perlu, Kepala Daerah melakukan forum konsultasi secara rutin dengan pimpinan DPRD dan para pimpinan fraksi. Baik untuk memberi penjelasan mengenai suatu meminta masukan-masukan yang akan dijadikan acuan dalam pelaksanaannya. Kondisi seperti inilah sebenarnya yang diinginkan.

Telah dikemukakan, otonomi daerah bertalian dengan demokrasi, karena itu harus ada lembaga dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan demokrasi di daerah. Sejalan dengan sistem demokrasi perwakilan, maka secara kelembagaan perlu ada badan perwakilan rakyat daerah yang dibentuk secara demokratik. Demikian pula penyelenggaraan pemerintahannya harus dijalankan pejabat, penentuan kebijakan, pertanggungjawaban, pengawasan, dan lain-lain. Mekanisme pemerintahan harus dilakukan dengan tata cara yang demokratik pula.

Berdasarkan hal-hal tersebut lahirlah berbagai mekanisme demokratik, seperti sistem pemilihan anggota perwakilan, sistem pemilihan penyelenggara pemerintahan (bupati, walikota, gubernur), sistem hubungan tanggungjawab antara badan perwakilan dengan penyelenggara pemerintahan, dan lain sebagainya.⁴¹ Sebagai daerah otonom yang memerintah, mengatur, dan mengurus diri sendiri, pemerintahan daerah berhak membuat peraturan tingkat daerah sebagai peraturan perundang-undangan tingkat daerah.

Politik otonomi adalah perjalanan kebijakan baik di bidang pengaturan maupun penyelenggaraan otonomi sejak Indonesia merdeka. Seperti diutarakan terdahulu, selama merdeka, terutama empat puluh tahun terakhir (Orde Lama dan Orde Baru), berbagai cita dasar otonomi tidak terlaksana sebagaimana mestinya, akan tetapi yang terjadi adalah suasana sentralisasi. Daerah-daerah dibuat sangat tergantung kepada pusat, baik

⁴¹ Bagir Manan, 2004, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, hlm.60

dibidang keuangan, kepegawaian, politik, termasuk penentuan pimpinan daerah. Inilah sesungguhnya latar belakang ketidakpuasan dan pergolakan daerah yang akhir-akhir disebut sebagai ancaman disintegrasi negara dan bangsa.

UU No. 32 Tahun 2004, mencoba meletakkan kembali dasar-dasar politik otonomi yang lebih wajar sesuai dengan kehendak konstitusi. Undang-undang baru ini menghendaki titik berat penyelenggaraan pemerintahan ada pada daerah. Segala “kepentingan masyarakat” pada dasarnya diatur dan diurus daerah, kecuali terhadap hal-hal yang oleh undang-undang ditetapkan atau diatur dan diurus pusat yaitu politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, dan beberapa kebijakan tingkat nasional tertentu. Demikian pula mengenai perwujudan kedaulatan rakyat. Pemerintahan daerah disusun, diisi, dan diawasi menurut prinsip yang lebih demokratik dengan meletakkan tanggungjawab politik yang lebih besar kepada rakyat daerah, seperti pertanggungjawaban bupati, atau walikota kepada DPRD setempat. Perimbangan keuangan disusun untuk lebih memberdayakan daerah (UU No. 33 tahun 2004). Hak daerah-daerah untuk membela kepentingan peraturan daerah, perluasan wewenang di bidang kepegawaian, termasuk hal-hal yang mencerminkan politik otonomi baru yang semestinya di tempuh di masa depan.⁴²

Susunan Pemerintahan Daerah dan Hak Otonomi meliputi DPRD dan Pemerintahan Daerah. DPRD dipisahkan dari Pemerintah Daerah dengan

⁴² *Ibid*, hlm.61

maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada rakyat. Oleh karena itu hak-hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan daerah dan melakukan fungsi pengawasan.

Dalam menjalankan peran perwakilan rakyat di daerah, anggota DPRD secara normatif adalah pelaku utama perumusan kebijakan di daerahnya. Untuk mengemban peran ini, DPRD sebagai pemegang kekuasaan legislatif harus bertanggung jawab untuk ikut menentukan isi kebijakan daerah serta memastikan bahwa kebijakan yang ditempuh pemerintah benar-benar kebijakan yang dikehendaki masyarakat di daerah. Untuk dapat memainkan peranan yang dikehendaki oleh masyarakat, DPRD sebagai lembaga legislatif daerah mempunyai wewenang, kewajiban dan hak. Secara umum ketiga hal itu mempunyai pengertian yang berbeda. Wewenang merupakan kemampuan atau kecakapan untuk menyanggah hak dan kewajiban-kewajiban merupakan pembatasan dan beban yang harus dilaksanakan menurut hukum. Sedangkan hak merupakan kepentingan yang harus dipenuhi dan dilindungi oleh hukum.

Selain lembaga perwakilan di daerah, DPRD mempunyai peranan besar dalam mewarnai jalannya pemerintahan daerah otonom. Dengan peranan ini, aspek responsibilitas dalam pelaksanaan tugas-tugas DPRD menjadi salah satu faktor penentu terhadap makna dan kemanfaatan Pemerintah daerah bagi terwujudnya masyarakat yang sejahtera, berdaulat

dan mampu berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Pemahaman ini sekaligus memberikan tanggung jawab kepada DPRD untuk ikut menentukan isi kebijakan bagi pemerintah daerah yang bersangkutan dan atau untuk menegakkan prinsip demokrasi. Artinya bahwa, DPRD harus memastikan kebijakan yang ditempuh pemerintah sesuai aspirasi yang dikehendaki rakyat.

Dalam UU No. 32 Tahun 2004, keberadaan DPRD sangat diperlukan sebagai pemegang kekuasaan legislatif (atau institusi legislatif) yang merupakan representasi rakyat di suatu daerah otonom. Sebagai pemegang kekuasaan legislatif di daerah, DPRD diserahkan tugas dan kewenangan yang menyangkut urusan di bidang politik yaitu perumusan kebijakan politik dan pelaksanaan pengawasan.

Dalam rumusan kebijakan publik, DPRD sebagai pemegang kekuasaan legislatif diserahkan tugas dan wewenang yang pokok. Pertama, karena DPRD secara normatif adalah pelaku utama perumusan kebijakan publik di daerah, DPRD harus bertanggungjawab untuk menentukan isi kebijakan daerah, sekalipun pelaksanaan penetapan kebijakan-kebijakan publik di daerah ada pada Kepala Daerah berikut jajaran birokrasi pemerintahannya. Kedua, DPRD mengambil dan menetapkan kebijakan sebagai institusi, artinya DPRD bukanlah sekedar perwakilan kelompok masyarakat melainkan perwakilan aspirasi dalam memastikan bahwa kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah sesuai dengan aspirasi yang berkembang di masyarakat. Ketiga, kebijakan publik pada dasarnya adalah

serangkaian tindakan termasuk di dalamnya penetapan sesuatu atau serangkaian keputusan-keputusan oleh pejabat yang memegang otoritas penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka mencapai suatu tujuan publik. Kendati DPRD sebagai aktor penting dalam perumusan kebijakan publik di daerah, DPRD harus dapat membentuk *sparing partner* dengan kepala daerah beserta perangkatnya, dalam melaksanakan tugas dan wewenang tersebut misalnya :⁴³

1. DPRD bersama Pemerintah Daerah membentuk Peraturan Daerah
2. DPRD bersama pemerintah Daerah menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)
3. DPRD memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah.

Dalam Pasal 42 UU No. 32 tahun 2004 diatur tugas dan wewenang DPRD untuk melaksanakan pengawasan terhadap :

1. Pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lain
2. Pelaksanaan Keputusan Pemerintah Daerah
3. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
4. Kebijakan Pemerintah Daerah, dan
5. Pelaksanaan Kerjasama Internasional di Daerah.

Dengan tugas dan wewenang ini, DPRD diharapkan mampu memainkan perannya secara optimal sebagai institusi pengemban fungsi

⁴³ Bambang Yudoyono, 2003, *Op. Cit*, hlm. 97

kontrol terhadap jalannya pemerintahan di daerah. Tujuannya adalah terwujudnya pemerintah daerah yang efisien, efektif, bersih, berwibawa dan terbebas dari berbagai praktek-praktek yang berindikasi korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Tugas dan wewenang pengawasan yang dimaksud dalam ketentuan ini, berbeda dengan tugas pengawasan yang dilakukan oleh perangkat pengawas fungsional. Tugas dan wewenang pengawasan yang dilakukan perangkat fungsional berada dalam dimensi administrasi. Hal ini berarti, tugas pengawasan oleh DPRD lebih menekankan pada segi hubungan antara penggunaan kekuasaan oleh eksekutif dengan kondisi kehidupan rakyat di daerah.

C. Hak, Wewenang dan Kewajiban DPRD

Susunan Pemerintahan Daerah dan Hak Otonomi meliputi DPRD dan Pemerintah Daerah. Pemisahan DPRD dari Pemerintah Daerah dengan maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada Rakyat. Oleh karena itu hak-hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat agar menjadi kebijakan daerah, serta melakukan fungsi pengawasan.

Dalam menjalankan peran perwakilan rakyat di daerah, anggota DPRD Secara normatif adalah pelaku utama perumusan kebijakan publik di daerahnya. Untuk mengemban peran ini, DPRD sebagai pemegang

kekuasaan legislatif harus bertanggung jawab untuk ikut menentukan isi kebijakan daerah serta memastikan bahwa kebijakan yang ditempuh pemerintah benar-benar kebijakan yang dikehendaki masyarakat di daerah.

Untuk dapat memainkan peranan yang dikehendaki oleh masyarakat, DPRD sebagai lembaga legislatif daerah mempunyai wewenang, kewajiban dan hak. Secara umum ketiga hal itu mempunyai pengertian yang berbeda. Wewenang merupakan kemampuan atau kecakapan untuk menyanggah hak dan kewajiban-kewajiban merupakan pembatasan dan beban yang harus dilaksanakan menurut hukum. Sedangkan hak merupakan kepentingan yang harus dipenuhi dan dilindungi oleh hukum.

Pengaturan mengenai tugas dan wewenang DPRD diatur Secara tegas oleh pasal 42 ayat (1) UU No. 32 tahun 2004 menetapkan bahwa:

- a. Membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. Membahas dan menyetujui Rancangan Perda tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan Peraturan Perundang-undangan lainnya, Peraturan Kepala Daerah, APBD, Kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi

DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/ Kota;

- e. Memilih Wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan 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;
- h. Meminta Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- i. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah;
- k. Memberikan persetujuan terhadap Rencana Kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Dalam menjalankan tugas dan wewenang sebagaimana maksud pasal 42 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004, anggota DPRD mempunyai kewajiban untuk :

- a. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menaati segala Peraturan Perundang-undangan;
- b. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah 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 DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihnya;
- h. Menaati peraturan Tata Tertib, Kode Etik, dan Sumpah/ Janji Anggota DPRD;
- i. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

Untuk melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud Pasal 42 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004, anggota DPRD mempunyai hak yang cukup luas antara lain:

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

- g. Protokoler; dan
- h. Keuangan dan administratif.

Selain lembaga perwakilan di daerah, DPRD mempunyai peranan besar dalam mewarnai jalannya pemerintahan daerah otonom. Dengan peranan ini, aspek responsibilitas dalam pelaksanaan tugas-tugas DPRD menjadi salah satu faktor penentu terhadap makna dan kemanfaatan Pemerintah daerah bagi terwujudnya masyarakat yang sejahtera, berdaulat dan mampu berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Pemahaman ini sekaligus memberikan tanggung jawab kepada DPRD untuk ikut menentukan isi kebijakan bagi pemerintah daerah yang bersangkutan dan atau untuk menegakkan prinsip demokrasi. Artinya bahwa, DPRD harus memastikan kebijakan yang ditempuh pemerintah sesuai aspirasi yang dikehendaki rakyat.

Dalam UU No. 32 tahun 2004, keberadaan DPRD sangat diperlukan sebagai pemegang kekuasaan legislatif (atau institusi legislatif) yang merupakan representasi rakyat di suatu daerah otonom. Sebagai pemegang kekuasaan legislatif di daerah, DPRD diserahkan tugas dan kewenangan yang menyangkut urusan di bidang politik, yaitu perumusan kebijakan publik dan pelaksanaan pengawasan.

Dalam Pasal 42 UU No. 32 Tahun 2004 diatur tugas dan wewenang DPRD untuk melaksanakan pengawasan terhadap :

1. Pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lain.
2. Pelaksanaan Keputusan Pemerintah Daerah.

3. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
4. Kebijakan Pemerintah Daerah, dan
5. Pelaksanaan kerjasama internasional di daerah.

Dengan tugas dan wewenang ini, DPRD diharapkan mampu memainkan peranannya secara optimal sebagai institusi pengemban fungsi kontrol terhadap jalannya pemerintahan di daerah. Tujuannya adalah terwujudnya pemerintahan daerah yang efisien, efektif, bersih, berwibawa dan terbebas dari berbagai praktek-praktek yang berindikasi korupsi, kolusi, nepotisme (KKN).

Tugas dan wewenang pengawasan yang dimaksud dalam ketentuan ini, berbeda dengan tugas pengawasan yang dilakukan oleh perangkat pengawas fungsional. Tugas dan wewenang pengawasan yang dilakukan DPRD berada dalam dimensi politik. Sedangkan tugas pengawasan yang dilakukan perangkat fungsional berada dalam dimensi administrasi Hal ini berarti, tugas pengawasan oleh DPRD lebih menekankan pada segi hubungan antara penggunaan kekuasaan oleh eksekutif dengan kondisi kehidupan rakyat di daerah.

D. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Berbeda dengan UU Nomor 4 Tahun 1999 tentang SUSDUK DPRD, maka dalam UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD, terdapat perubahan formulasi yang cukup signifikan. Kalau dalam UU Nomor 4 Tahun 1999, disebutkan : “DPRD

sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah, merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila”, berubah menjadi : “DPRD Provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah provinsi” (Pasal 60). Rumusan ini bernuansa seakan-akan mulai kembali ke rumusan Pasal 13 UU Nomor 5 Tahun 1974, yang berarti DPRD tidak murni lagi sebagai lembaga legislatif daerah, tetapi “berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah provinsi”. Rumusan terakhir tentang kedudukan DPRD seperti terdapat dalam Pasal 40 UU Nomor 32 Tahun 2004, berbunyi : “DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah”.⁴⁴

Hal yang sama terdapat juga pada kedudukan DPRD Kabupaten/ Kota, yang berbunyi : “DPRD Kabupaten/ Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah Kabupaten/Kota” (Pasal 76). DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/ Kota mempunyai fungsi yang sama, yaitu :

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

Ternyata fungsi DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota diseragamkan. Hal ini dirinci lagi dalam Penjelasan Pasal 61 dan Pasal 77 UU Nomor 22 Tahun 2003. Dirumuskan bahwa : “yang dimaksud dengan

⁴⁴ BN. Marbun, 2005, *DPRD dan Otonomi Daerah*; Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm.71

fungsi legislasi adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD Provinsi untuk membentuk peraturan daerah provinsi bersama gubernur”. Adapun yang dimaksud dengan fungsi anggaran adalah fungsi DPRD Provinsi bersama-sama dengan pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang di dalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD Provinsi.

Penjelasan mengenai fungsi pengawasan ialah : “yang dimaksud dengan fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD Provinsi untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah dan keputusan gubernur serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah”. Rumusan penjelasan yang sama juga berlaku pada DPRD Kabupaten/ Kota dalam penjelasan Pasal 77 dengan rumusan sebagai berikut : huruf a; yang dimaksud dengan fungsi legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD Kabupaten/ Kota untuk membentuk peraturan daerah Kabupaten/ Kota untuk membentuk peraturan daerah Kabupaten/ Kota bersama Bupati/ Walikota, huruf b; yang dimaksud dengan fungsi anggaran adalah fungsi DPRD Kabupaten/ Kota bersama-sama dengan pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang DPRD Kabupaten/ Kota, huruf c; yang dimaksud dengan fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD Kabupaten/ Kota untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah, dan keputusan Bupati/Walikota serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

Salah satu tugas dan wewenang DPRD sebagaimana diatur dalam pasal 42 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah melaksanakan pengawasan terhadap :

1. Pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-Undangan lain;
2. Pelaksanaan Keputusan Gubernur, Bupati, dan Walikota;
3. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
4. Kebijakan Pemerintah Daerah; dan
5. Pelaksanaan kerja sama internasional di Daerah

Dengan tugas dan wewenangnya ini, DPRD diharapkan mampu memainkan perannya secara optimal institusi pengemban fungsi kontrol terhadap jalannya pemerintahan di daerah. Tujuannya adalah terwujudnya pemerintahan daerah yang efisien, efektif, bersih, berwibawa, dan terbebas dari berbagai praktek-praktek yang berindikasi KKN.

Tugas dan wewenang pengawasan yang dimaksud dalam ketentuan ini, harus dibedakan dengan tugas pengawasan yang dilakukan oleh perangkat pengawasan yang dilakukan oleh perangkat pengawas fungsional. Tugas dan wewenang pengawasan yang dilakukan DPRD berada dalam dimensi politik, sedangkan tugas pengawasan yang dilakukan perangkat pengawas fungsional berada dalam dimensi administrasi. Hal ini berarti, tugas pengawasan oleh DPRD lebih menekankan pada segi hubungan antara penggunaan kekuasaan oleh eksekutif dengan kondisi kehidupan rakyat di daerah. Maksudnya, apakah rakyat benar-benar telah memperoleh pelayanan dan perlindungan secara semestinya?, apakah kegiatan-kegiatan yang dilakukan Pemerintah Daerah benar-benar menjadikan meningkatnya

kesejahteraan rakyat?, apakah penggunaan anggaran yang telah dialokasikan tidak disalahgunakan untuk hal-hal yang merugikan rakyat dan negara?, apakah pungutan-pungutan yang diambil dari rakyat telah dibukukan secara benar dan didayagunakan secara optimal bagi kesejahteraan rakyat?, apakah kebijakan yang dikeluarkan pemerintah tidak merugikan rakyat?, apakah dengan hutang kepada negara lain lebih banyak memberi manfaat ketimbang ruginya?, dan sebagainya. Jika ternyata dari hasil pengawasan diperoleh indikasi adanya kecenderungan yang negatif atau merugikan kepentingan rakyat dan negara, DPRD berwenang menanyakan dan menyatakan keberatannya kepada Pemerintah Daerah. DPRD boleh meminta Kepala Daerah untuk menunda atau bahkan mencabut kebijakannya jika benar-benar merugikan rakyat banyak. Bahkan jika berkategori pelanggaran terhadap hukum, DPRD sewaktu-waktu dapat menindaklanjuti dengan meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah.⁴⁵

Demikian pula, jika DPRD memperoleh data dan informasi dari masyarakat mengenai adanya indikasi penyimpangan yang dilakukan oleh aparat Pemda dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, ia dapat memanggil Kepala Instansi yang bersangkutan untuk memintai keterangan. Dan jika hasil penyelidikan yang dilakukan ternyata mendukung indikasi itu, DPRD dapat meminta Kepada Daerah untuk menindak pejabat yang bersangkutan, serta menyerahkan kepada kepolisian atau kejaksaan untuk melakukan penyidikan.

⁴⁵ Bambang Yudoyono, 2003, *op-cit*, hlm.98

Tetapi, satu hal yang tidak boleh dilakukan oleh DPRD adalah melaksanakan pengawasan seperti yang dilakukan oleh aparat pengawas fungsional. Anggota DPRD tidak boleh memeriksa administrasi keuangan (baik rutin maupun pembangunan) secara langsung seperti layaknya pemeriksa dari Inspektorat Daerah, BEPEKA, atau BPKP. Jika DPRD ingin menindaklanjuti suatu kasus penyimpangannya hasil temuan aparat pengawasan fungsional, maka data yang digunakan adalah Berita Acara Pemeriksaan yang diserahkan oleh Pimpinan instansi pengawasan fungsional dan data hasil investigasi dari berbagai sumber lainnya.

Penegasan mengenai pengertian dan ruang lingkup tugas pengawasan yang dilakukan DPRD diperlukan untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya kekeliruan dalam penerapan di masa-masa mendatang. Sebab, gejala seperti itu sudah tampak di beberapa daerah, sehingga menimbulkan ketegangan dalam hubungan antar Pemerintah Daerah dan DPRD.

BAB IV

IMPLEMENTASI FUNGSI LEGISLASI DPRD KOTA YOGYAKARTA

DALAM PEMBENTUKAN PERDA NO. 5 TAHUN 2006 TENTANG

PELAYANAN KESEHATAN PADA PUSAT KESEHATAN

MASYARAKAT

A. Prosedur dan Tata Cara Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta

Berdasarkan ketentuan Pasal 100 Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta Nomor : 19/K/DPRD/2004 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta ditentukan bahwa pembahasan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan oleh DPRD bersama Walikota melalui 4 (empat) tingkat pembicaraan, yaitu :

1. Pembicaraan Tingkat Pertama, meliputi :
 - a. Penjelasan Walikota dalam Rapat Paripurna tentang Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Walikota.
 - b. Penjelasan dalam Rapat Paripurna oleh Pimpinan Komisi/Gabungan Komisi atau Pimpinan Panitia Khusus terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan/atau Perubahan Peraturan Daerah atas usul prakarsa DPRD.
2. Pembicaraan Tingkat Kedua, meliputi :
 - a. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Walikota :

- 1) Pemandangan umum dari fraksi-fraksi terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari walikota dalam Rapat Paripurna.
 - 2) Jawaban Walikota terhadap pandangan umum fraksi-fraksi dalam Rapat Paripurna.
- b. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah atas usul DPRD :
- 1) Pendapat Walikota terhadap Rancangan Peraturan Daerah atas usul DPRD dalam Rapat Paripurna
 - 2) Jawaban dari fraksi-fraksi terhadap pendapat Walikota dalam Rapat Paripurna
3. Pembicaraan Tingkat Ketiga, meliputi pembahasan dalam Rapat Komisi/Gabungan Komisi/Panitia Anggaran atau Rapat Panitia Khusus dilakukan bersama-sama dengan Walikota atau Pejabat yang ditunjuk.
4. Pembicaraan Tingkat Keempat, meliputi :
- a. Pengambilan Keputusan dalam Rapat Paripurna yang didahului dengan:
 - 1) Laporan hasil pembicaraan tingkat ketiga
 - 2) Pendapat akhir fraksi
 - 3) Pengambilan keputusan
 - b. Penyampaian sambutan Walikota terhadap pengambilan keputusan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 102 Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Yogyakarta dinyatakan bahwa Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Walikota disampaikan oleh Pimpinan

DPRD kepada Walikota, dalam jangka waktu paling lambat tujuh hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama, untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Rancangan Peraturan Daerah tersebut disetujui bersama oleh DPRD dan Walikota. Selanjutnya menurut ketentuan Pasal 104 ayat (2) Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Yogyakarta ditentukan bahwa Peraturan Daerah yang telah ditetapkan oleh Walikota berlaku setelah diundangkan dalam Lembaran Daerah.

Ketentuan-ketentuan tentang pembentukan Peraturan Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 98 sampai dengan Pasal 104 Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Yogyakarta tersebut telah sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 144 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menentukan bahwa Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Walikota disampaikan oleh Pimpinan DPRD, dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan, untuk ditetapkan sebagai Peraturan Daerah.

B. Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Bidang Pelayanan Kesehatan Masyarakat

Berdasarkan hasil penelitian yang penulis lakukan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta mengenai implementasi fungsi legislasi DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2006 tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan pada Pusat Kesehatan Masyarakat⁴⁶, diperoleh keterangan bahwa Rancangan

⁴⁶ Wawancara Penulis dengan Staf Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta pada tanggal 20 Juni 2005

Peraturan Daerah tersebut diajukan oleh Walikota Yogyakarta sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 140 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo. Pasal 98 ayat (2) Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Yogyakarta, yang menentukan bahwa Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari DPRD atau Walikota.

Rancangan Peraturan Daerah tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan pada Pusat Kesehatan Masyarakat diajukan oleh Walikota kepada DPRD Kota Yogyakarta bersama-sama dengan beberapa Rancangan Peraturan Daerah lainnya. Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah tersebut disertai dengan penjelasan tertulis dari Walikota Yogyakarta yang disampaikan pada tanggal 15 Oktober 2005. Adapun penjelasan tertulis Walikota Yogyakarta tentang Rancangan Peraturan Daerah tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan pada Pusat Kesehatan Masyarakat adalah sebagai berikut :⁴⁷

Rancangan Peraturan Daerah ini sebagai pengganti Peraturan Nomor 12 Tahun 2000 tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan pada Pusat Kesehatan Masyarakat, yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, retribusi ini termasuk golongan Retribusi Jasa Umum, yaitu retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.

⁴⁷ Penjelasan Walikota Yogyakarta atas Rancangan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan pada Pusat Kesehatan Masyarakat, disampaikan pada Rapat Paripurna DPRD Kota Yogyakarta, tanggal 15 Oktober 2005

Sebagaimana halnya dengan golongan Retribusi Jasa Umum yang lain, prinsip dan sasaran dalam penetapan besaran tarif retribusi dalam Rancangan Peraturan Daerah ini adalah didasarkan pada kebijaksanaan daerah dengan memperhatikan biaya penyediaan jasa, kemampuan masyarakat dan aspek keadilan. Oleh karena itu, diatur bahwa tarifnya dapat ditinjau kembali setiap tahun dengan mempertimbangkan faktor-faktor antara lain sarana medis dan pertumbuhan sosial ekonomi masyarakat (Produk Domestik Regional Bruto).

Rancangan Peraturan Daerah ini juga mengatur tentang perlindungan terhadap penduduk Kota Yogyakarta, berupa pengurangan retribusi sebesar 20% (dua puluh persen) bagi penduduk yang dapat menunjukkan Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau Kartu Keluarga Asli dan menyerahkan fotocopinya. Hal ini didasari pemikiran bahwa pelayanan di Puskesmas menggunakan biaya operasional dan asset milik Kota Yogyakarta, sehingga tanpa ada maksud diskriminasi, penduduk Kota harus lebih diutamakan dalam bentuk pengurangan retribusi.

Selain hal tersebut, dalam rangka untuk lebih meningkatkan profesionalisme dalam pengelolaan Puskesmas, dalam Rancangan Peraturan Daerah ini diatur bahwa dalam pengelolaan retribusi Puskesmas dapat diklasifikasikan sebagai Puskesmas Unit Swadana, apabila mampu membiayai pengelolaan operasional sekurang-kurangnya 40% (empat puluh persen) dari seluruh biaya operasionalnya. Klasifikasi ini mengandung konsekuensi bahwa penerimaan retribusi Puskesmas yang telah dinyatakan sebagai Puskesmas Unit Swadana, penerimaan retribusi dikembalikan sebesar 100% (seratus

persen) untuk biaya operasional Puskesmas, sedangkan penerimaan retribusi Puskesmas yang belum dinyatakan sebagai Puskesmas Swadana, 50% (lima puluh persen) disetor ke Kas Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan 50% (lima puluh persen) dipergunakan langsung untuk biaya operasional Puskesmas.

Setelah selesainya penyampaian penjelasan Walikota Yogyakarta dalam Rapat Paripurna DPRD yang merupakan pembicaraan tingkat pertama dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, kemudian dilanjutkan dengan pembentukan Panitia Khusus Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan pada Pusat Kesehatan Masyarakat berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta Nomor : 16/K/DPRD/2005 yang mempunyai tugas :

1. Melakukan pembahasan tentang Rancangan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan pada Pusat Kesehatan Masyarakat.
2. Melakukan koordinasi dengan Pejabat Eksekutif yang ditunjuk oleh Walikota Yogyakarta.
3. Menyusun kesimpulan Panitia Khusus dan melaporkan dalam Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta.

Adapun susunan personalia Panitia Khusus tersebut adalah sebagai berikut :

**SUSUNAN PERSONALIA PANITIA KHUSUS
PEMBAHASAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA
YOGYAKARTA TENTANG RETRIBUSI PELAYANAN KESEHATAN
PADA PUSAT KESEHATAN MASYARAKAT**

No	Nama	Fraksi	Jabatan Dalam Panitia Khusus
1	M. Zuhrif Hudaya, Dipl.Rad	Keadilan Sejahtera	Ketua/Anggota
2	Dwi Astuti	Partai Golkar	Wakil Ketua/Anggota
3	Justina Paula Sujatmi, BA	Demokrat & Persatuan	Sekretaris/Anggota
4	Iriantoko Cahyo Dumadi, BSC	PDI-P	Anggota
5	Sujanarko, SE	PDI-P	Anggota
6	Iriawan Argo Widodo, SIP	PAN	Anggota
7	Siti Maj'muah, S.Ag.	PAN	Anggota

Sumber : Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta Tahun 2005

Selanjutnya proses pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan pada Pusat Kesehatan Masyarakat dilaksanakan sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 100 ayat (2) Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Yogyakarta yang dilakukan dalam 4 (empat) tingkat pembicaraan. Pembicaraan tingkat pertama berupa penjelasan Walikota tentang penyampaian Rancangan Peraturan Daerah dan Pembentukan Panitia Khusus telah dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPRD Kota Yogyakarta yang diselenggarakan pada tanggal 15 Oktober 2005.

Pembicaraan tingkat kedua dalam Rapat Paripurna DPRD Kota Yogyakarta telah diselenggarakan dalam 2 (dua) kali Rapat Paripurna, yaitu :⁴⁸

⁴⁸ Risalah Rapat Paripurna DPRD yang kedua pada tanggal 26 Oktober dengan agenda acara Penyampaian Pemandangan Umum dari masing-masing fraksi dan Risalah Rapat Paripurna DPD yang ketiga pada tanggal 12 November 2005 dengan agenda acara jawaban Walikota Yogyakarta atas Pemandangan Umum fraksi-fraksi DPRD.

1. Pemandangan umum dari fraksi-fraksi terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan dalam Rapat Paripurna dilaksanakan pada tanggal 26 Oktober 2005
2. Jawaban Walikota terhadap pandangan umum fraksi-fraksi yang disampaikan dalam Rapat Paripurna dilaksanakan pada tanggal 12 November 2005

Pembicaraan tingkat ketiga dilaksanakan oleh Panitia Khusus bersama Tim Eksekutif yang telah ditunjuk oleh Walikota telah dilaksanakan mulai tanggal 13 November 2005 sampai dengan tanggal 29 Desember 2005. Selanjutnya pada tanggal 30 Desember 2005 diselenggarakan Rapat Paripurna DPRD yang merupakan pembicaraan tingkat keempat dengan agenda acara penyampaian laporan Panitia Khusus kepada DPRD yang berupa beberapa catatan dan rekomendasi. Adapun catatan dan rekomendasi dari Panitia Khusus tersebut adalah :⁴⁹

1. Catatan
 - a. Biaya operasional Puskesmas sebagian besar tidak diambilkan dari retribusi tetapi menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah dan masyarakat.
 - b. Dijabarkannya retribusi dalam kelompok bahan medis habis pakai, jasa sarana dan jasa pelayanan akan memberikan gambaran yang jelas terhadap penentuan tarif retribusi pada pelayanan kesehatan di Puskesmas.

⁴⁹ Laporan Panitia Khusus DPRD Kota Yogyakarta terhadap Rancangan Peraturan Daerah tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan pada Pusat Kesehatan Masyarakat yang disampaikan pada Rapat Paripurna DPRD tanggal 30 Desember 2005

- c. Perlunya pemberian subsidi anggaran yang lebih besar bagi penduduk Kota Yogyakarta.
- d. Beban biaya kesehatan bagi keluarga miskin, anak jalanan, korban kekerasan dan kelompok tertentu oleh pemerintah.
- e. Setiap perubahan sistem dalam penentuan retribusi pelayanan kesehatan pada pusat kesehatan masyarakat harus diikuti dengan pembuatan sistem penggunaan retribusinya.

2. Rekomendasi

- a. Kebutuhan dasar masyarakat (bidang kesehatan) pada dasarnya merupakan kewajiban pemerintah.
- b. Perlunya transparan dalam menghitung kebutuhan biaya di Puskesmas serta transparannya dalam penggunaannya.
- c. Khusus warga Kota Yogyakarta yang memiliki KTP atau Kartu Keluarga mendapatkan pengurangan biaya yang besar.
- d. Dibuatnya jaminan pemeliharaan kesehatan untuk mengelola anggaran yang diberikan bagi keluarga miskin, anak jalanan, korban kekerasan dan kelompok tertentu oleh pemerintah.
- e. Segera dibuatnya Raperda sistem kesehatan daerah Kota Yogyakarta (sebelum tahun 2007) untuk memberikan ketegasan hak dan kewajiban masyarakat dan pemerintah terhadap pelayanan kesehatan di daerah.

Dengan memperhatikan hal-hal tersebut di atas, selanjutnya Panitia Khusus berpendapat : Rancangan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta tentang retribusi pelayanan kesehatan pada Pusat Kesehatan Masyarakat, layak disetujui untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta.

Pembicaraan tingkat keempat yang berupa penyampaian pendapat akhir fraksi dan pengambilan keputusan bersama antara DPRD dan Walikota telah dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPRD yang diselenggarakan pada tanggal 31 Desember 2005 dan kemudian dilanjutkan dengan Sambutan Walikota Yogyakarta dalam Rapat Paripurna DPRD Kota Yogyakarta dengan agenda acara Persetujuan Bersama antara DPRD dan Walikota.

C. Peran Fraksi di DPRD Dalam Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah di Bidang Pelayanan Kesehatan Masyarakat

Fraksi adalah pengelompokan anggota DPRD berdasarkan kekuatan politik yang mencerminkan partai politik peserta pemilihan umum. Pembentukan fraksi dapat dilakukan oleh partai politik yang memperoleh kursi di DPRD sekurang-kurangnya lima orang untuk setiap fraksi. Partai politik yang tidak cukup untuk membentuk fraksi, wajib bergabung dengan fraksi yang ada atau dapat membentuk fraksi gabungan dengan jumlah anggota sekurang-kurangnya lima orang.

Berkaitan dengan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta tentang retribusi Pelayanan Kesehatan pada Pusat Kesehatan Masyarakat yang diajukan oleh Walikota Yogyakarta kepada DPRD Kota Yogyakarta, maka dalam pembicaraan tingkat kedua yang dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPRD Kota Yogyakarta pada tanggal 26 Oktober 2005 telah disampaikan pandangan umum dari masing-masing fraksi di DPRD Kota Yogyakarta yang terdiri dari :⁵⁰

⁵⁰ Risalah Rapat Paripurna DPRD yang kedua tanggal 26 Oktober 2005

1. Fraksi PDI Perjuangan
2. Fraksi Partai Amanat Nasional
3. Fraksi Partai Golkar
4. Fraksi Keadilan Sejahtera
5. Fraksi Demokrat & Persatuan

Berikut disajikan ringkasan pandangan umum dari masing-masing fraksi di DPRD Kota Yogyakarta terhadap Rancangan Peraturan Daerah tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan pada Pusat Kesehatan Masyarakat yang diajukan oleh Walikota, sebagai berikut :⁵¹

1. Fraksi PDI Perjuangan

Berdasarkan penjelasan dari saudara Walikota atas Rancangan Peraturan Daerah tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan pada Puskesmas yang disampaikan beberapa saat yang lalu, dikatakan bahwa dalam rangka meningkatkan profesionalisme dalam pengelolaan Puskesmas. Puskesmas dapat diklasifikasikan sebagai Puskesmas Unit Swadana apabila mampu membiayai pengelolaan sekurang-kurangnya 40% dari seluruh biaya operasional, sehingga dibutuhkan penyesuaian retribusi untuk biaya operasional Puskesmas. Pertanyaan kami, apakah hal tersebut sesuai dengan Keputusan Menteri Kesehatan Nomor : 128/MENKES/SK/II/2004 tentang Kebijakan Dasar Pusat Kesehatan Masyarakat dalam Bab VI mengenai Pembiayaan, disebutkan bahwa saat ini sesuai dengan kebijakan dasar Puskesmas yang juga harus menyelenggarakan upaya kesehatan

⁵¹ *Ibid*

masyarakat yang dananya masih ditanggung oleh Pemerintah diubah menjadi Puskesmas Swakelola, dengan perkataan lain Puskesmas tidak mungkin sepenuhnya menjadi Swadana. Pemerintah tetap berkewajiban menyediakan dana yakni untuk membiayai upaya kesehatan masyarakat yang memang menjadi tanggung jawab pemerintah. Mohon jawaban dan penjelasannya?

Sebelum melakukan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan pada Puskesmas, kami fraksi PDI Perjuangan juga menyampaikan beberapa pertanyaan dan pernyataan sebagai berikut :⁵²

- a. Menjadi pertanyaan yang mendasar bagi kami, apakah pemerintah Kota Yogyakarta akan menjadikan sektor kesehatan sebagai salah satu potensi untuk meningkatkan pendapatan?
- b. Sebagian besar masyarakat pengguna jasa pelayanan kesehatan di Puskesmas adalah golongan masyarakat kelas bawah yang tidak mampu untuk berobat ke dokter praktek atau rumah sakit karena keterbatasan dana. Untuk kepentingan pembahasan Raperda ini, kami mohon data terkini mengenai pengguna jasa pelayanan kesehatan di seluruh Puskesmas yang terdapat di Kota Yogyakarta disampaikan kepada DPRD.
- c. Menurut pendapat kami, Anggaran Pemerintah Kota Yogyakarta di bidang kesehatan belum secara maksimal digunakan untuk

⁵² Pemandangan Umum Fraksi PDI Perjuangan disampaikan oleh Suwanto, SE pada Rapat Paripurna DPRD tanggal 26 Oktober 2005

peningkatan mutu pelayanan dan operasional langsung pada pusat-pusat pelayanan kesehatan seperti di Puskesmas dan RSUD. Optimalisasi penggunaan anggaran bidang kesehatan yang langsung bisa dirasakan masyarakat masih memungkinkan dilakukan sebelum membuat kebijakan atau peraturan daerah yang akan menambah beban masyarakat. Dapatkah pemerintah Kota Yogyakarta menjabarkan penggunaan seluruh alokasi anggaran kesehatan pada kami?

2. Fraksi Partai Amanat Nasional

Kesehatan merupakan salah satu kebutuhan dasar bagi warga masyarakat. Kondisi kesejahteraan masyarakat sangat tergantung pada bagaimana profil kesehatannya. Oleh karena itu penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan yang dapat diakses oleh warga masyarakat merupakan sebuah tanggung jawab yang harus dilakukan oleh pemerintah.

Wacana penyediaan layanan kesehatan gratis bagi seluruh pengguna Puskesmas merupakan wacana populis yang enak didengar oleh semua kalangan, dan dapat menjadi isu politis yang memikat. Fraksi kami menyadari bahwa penyediaan layanan kesehatan gratis tersebut merupakan sebuah keadaan ideal yang menjadi cita-cita kita bersama, sebagaimana yang mungkin sudah dialami oleh beberapa negara *welfare state* yang sudah maju. Namun penerapan wacana tersebut di Kota Yogyakarta perlu melihat kondisi obyektif kota ini, terutama kondisi kemampuan anggaran pemerintah. Mungkin bisa saja hal itu diterapkan, namun tentu saja akan mengakibatkan alokasi anggaran untuk sektor-sektor lain yang juga membutuhkan anggaran menjadi tersedot.

Oleh karena itu fraksi PAN berpendapat bahwa yang perlu kita prioritaskan saat ini adalah bagaimana layanan kesehatan gratis itu dapat diberikan kepada seluruh warga masyarakat yang tidak mampu. Sementara bagi kalangan yang mampu maka sudah sewajarnya mereka ditarik retribusi sesuai dengan *unit cost* yang sebenarnya. Kami berpendapat bahwa masyarakat perlu dididik untuk memprioritaskan penggunaan penghasilannya bagi kebutuhan-kebutuhan yang penting, seperti kesehatan. Asumsi bahwa seluruh warga yang menggunakan layanan Puskesmas adalah warga yang tidak mampu adalah sebuah pengamatan yang simplistis. Menurut kami, seiring dengan peningkatan mutu Puskesmas, maka banyak warga masyarakat yang mampu yang juga menggunakan layanan Puskesmas.⁵³

Fraksi PAN bisa memahami keinginan eksekutif untuk menyesuaikan tarif retribusi yang sudah sangat lama itu dan sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi obyektif kebutuhan operasional Puskesmas. Apalagi jika mengingat adanya disparitas tarif yang sangat besar antara Puskesmas di Kota Yogyakarta dengan Puskesmas yang ada di Kabupaten sekitar. Hal ini mengakibatkan sebagian warga kabupaten sekitar lebih senang untuk mendapatkan layanan Puskesmas di Kota Yogyakarta yang disubsidi oleh APBD Kota. Namun berkaitan dengan prosentase kenaikan yang sangat besar, kami meminta Pansus dapat mengkajinya lebih dalam lagi, apakah hal tersebut merupakan sesuatu yang realistis dan tidak

⁵³ Pemandangan Umum Fraksi Partai Amanat Nasional disampaikan oleh Iriawan Argo Widodo pada Rapat Paripurna DPRD tanggal 26 Oktober 2005

memberatkan warga, atukah perlu disesuaikan. Selanjutnya, kami sangat setuju bahwa khusus untuk warga yang memiliki KTP Kota Yogyakarta diberikan potongan dari tarif yang biasa. Hal ini berarti bahwa APBD Kota memberikan subsidi bagi warga kota.

Berkaitan dengan adanya ketentuan dalam Raperda yang memungkinkan penyesuaian tarif setiap tahun, yang mana hal tersebut hanya dilakukan dengan Peraturan Walikota (Pasal 8 ayat (2) dan (3)), kami minta agar hal itu ditinjau kembali. Hal ini akan mengakibatkan nantinya Perda ini akan membuat bebasnya eksekutif dalam menghitung kenaikan tarif tahunan. Menurut kami apabila hal itu diatur, maka harus jelas indikator apa yang dapat mengakibatkan penyesuaian tarif serta berapa besaran kenaikan tarif tersebut dihitung dengan besaran kenaikan indikator tersebut. Kalau hal ini sulit untuk dilakukan, maka menurut pendapat kami, prosesnya tetap harus melalui amandemen Perda.

3. Fraksi Partai Golkar

Berkaitan dengan Raperda Retribusi Pelayanan Kesehatan pada Pusat Kesehatan Masyarakat, walaupun disepakati untuk dibahas, kami harapkan agar kepentingan masyarakat kecil di kota yang sangat tertolong dengan adanya pusat-pusat kesehatan masyarakat itu betul diperhatikan. Karena kenyataannya pusat-pusat kesehatan masyarakat ini di kota kita ini juga banyak dimanfaatkan oleh warga masyarakat dari kabupaten tetangga. Pengurangan retribusi 20% yang diusulkan eksekutif dalam Raperda ini menurut fraksi kami perlu ditambah lagi bahkan kami mengusulkan agar

bagi masyarakat kota yang betul-betul tidak mampu dapat digratiskan. Selain itu peningkatan mutu pelayanan paling tidak sesuai standar minimal. Kemudahan bagi masyarakat untuk mendapatkan Kartu Sehat, Pelayanan Asuransi Kesehatan harus ditingkatkan, karena masih banyak masyarakat yang mengeluh untuk mengurusnya terlalu susah dan berbelit-belit.

Dengan berbagai pandangan dan pemikiran yang kami sampaikan tadi yang kiranya bisa menjadi bahan pertimbangan bagi kita di dalam menyikapi Raperda-raperda dimaksud, pada kesempatan ini perkenankan kami menyampaikan beberapa pertanyaan, yaitu :⁵⁴

- a. Di kota bermunculan rumah-rumah sakit swasta mungkin karena semakin banyak orang kota yang berobat. Pertanyaan kami seberapa jauh dan seberapa banyak warga masyarakat Kota Yogyakarta yang memanfaatkan Pusat Kesehatan Masyarakat yang ada. Adakah pemikiran untuk meningkatkan status Pusat Kesehatan Masyarakat ke tingkat yang lebih tinggi sehingga bisa menerima pasien rawat inap dengan bilik terpisah antara pria dan wanita atau adakah kemungkinan menutup Pusat Kesehatan Masyarakat Pembantu kalau memang pengunjungnya mungkin semakin berkurang?
- b. Banyak warga mengeluhkan susah nya mengurus Kartu Sehat dan Asuransi Kesehatan. Bagaimana eksekutif melakukan sosialisasi dan apa upaya yang dilakukan untuk mengatasinya?

⁵⁴ Pemandangan Umum Fraksi Partai Golkar disampaikan oleh Drs. H. Najib M. Saleh DB pada Rapat Paripurna DPRD tanggal 26 Oktober 2005

4. Fraksi Partai Keadilan Sejahtera

Peningkatan mutu pelayanan kesehatan di puskesmas saat ini telah menjadi kebutuhan seiring dengan perkembangan tatanan kelembagaan dan kondisi masyarakat sebagai pengguna jasa. Selama ini telah terpatrit image di masyarakat terhadap pelayanan kesehatan di Puskesmas yang kurang baik, seolah-olah fasilitas tersebut hanya diperuntukkan bagi kalangan kelas bawah dengan pelayanan seadanya mulai dari petugas, obat sampai dengan peralatannya. Beberapa kritikan dan ungkapan yang kurang enak beberapa kali dilontarkan sehingga mengesankan pengunjung Puskesmas adalah orang yang tidak berdaya untuk mengakses pelayanan kesehatan lainnya. Semua kritikan tersebut seharusnya dijadikan cermin oleh pemerintah dengan adanya tuntutan masyarakat atas peningkatan pelayanan di Puskesmas. Hal ini merupakan tantangan bagi pemerintah Kota Yogyakarta untuk memberikan layanan yang baik bagi rakyatnya. Melihat kritikan dan masukan serta kondisi lapangan yang masih perlu ditingkatkan perlu diatur secara jelas dalam peraturan daerah tentang pelayanan kesehatan masyarakat, sehingga dengan adanya peraturan daerah tersebut akan memberikan kepastian dan peningkatan pelayanan kesehatan di Yogyakarta.

Seiring mempersiapkan Raperda tentang sistem pelayanan kesehatan di Yogyakarta, kami meminta pemerintah Kota Yogyakarta dengan diajukannya Raperda tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan ini untuk melakukan evaluasi secara menyeluruh terhadap program kesehatan

di Puskesmas, terutama dari segi kualitas pelayanan dan biaya pelayanan kesehatan. Evaluasi dilaksanakan untuk menindaklanjuti keluhan masyarakat yang menyatakan bahwa pelayanan kesehatan di Puskesmas kurang berkualitas dan pelayanannya mengecewakan. Masyarakat seringkali menilai pelayanan di swasta lebih meyakinkan, kualitasnya lebih baik, obatnya lebih manjur, petugasnya ramah serta gedungnya lebih bersih. Padahal kalau kita lihat penghasilan petugas Puskesmas dalam pandangan kami masih lebih baik jika dibanding dengan swasta. Hasil evaluasi yang menyeluruh akan memudahkan kita untuk menentukan secara bersama-sama kebijakan yang akan meningkatkan kualitas pelayanan di Puskesmas.

Berikut ini beberapa catatan kami terhadap Raperda Retribusi Pelayanan Kesehatan Masyarakat :⁵⁵

- a. Perlu dicantumkan secara jelas dalam Bab VI tentang Tarif Retribusi yang meliputi beberapa hal, yaitu Bahan Medis Habis Pakai, Jasa Sarana dan Jasa Pelayanan secara terperinci, tidak langsung menunjukkan total besarnya tarif. Dengan adanya perincian dari tingkatan pelayanan jasa tersebut akan memudahkan bagi kita untuk menentukan berapa besaran yang dikembalikan ke Puskesmas, yaitu meliputi tarif bahan medis habis pakai dan jasa pelayanan sedangkan jasa sarana di kembalikan ke hak pemerintah daerah.

⁵⁵ Pemandangan Umum Fraksi Keadilan Sejahtera disampaikan oleh M. Zuhri Hudaya dan Ardianto pada Rapat Paripurna DPRD tanggal 26 Oktober 2005

- b. Untuk penduduk di luar Kota Yogyakarta kami sependapat untuk diberlakukan tarif retribusi tersebut sehingga akan mengurangi beban APBD Kota Yogyakarta
- c. Khusus untuk penduduk yang ber-KTP dan mempunyai Kartu Keluarga Kota Yogyakarta, perlu mendapatkan perhatian khusus yakni dengan memberikan subsidi penuh dari APBD. Perlu kami sampaikan subsidi untuk Puskesmas dari tahun ke tahun cukup besar, sementara pendapatan dari sektor ini tidak lebih besar dari nilai subsidi yang diterima. Dalam pengamatan dari tahun ke tahun berapa besarnya subsidi yang diberikan tidak akan mampu mendongkrak pemasukan dari sektor kesehatan. Dari hasil pengamatan tersebut kami mengusulkan pengalihan subsidi yang semula diberikan ke Puskesmas untuk dialihkan atau diberikan secara langsung kepada masyarakat. Dengan subsidi ini masyarakat Kota Yogyakarta akan dapat menikmati Layanan Puskesmas Gratis. Dalam perhitungan kami, seandainya seluruh penduduk kota Yogyakarta diberikan premi sebesar Rp. 1.000,- yang ditanggung APBD dengan asumsi jumlah penduduk $400.000 \times \text{Rp. } 1.000,- \times 12$ bulan akan didapatkan anggaran sebesar 4,8 milyar. Anggaran sebesar itu merupakan anggaran yang kecil jika dibandingkan dengan subsidi yang selama ini diberikan ke Puskesmas.

Sebagai penutup catatan kami atas Raperda tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan pada Pusat Kesehatan Masyarakat, kami ingin mengingatkan perlunya kita membedakan antara retribusi dalam konteks

pelayanan sosial dengan retribusi yang dilakukan terhadap usaha yang bersifat ekonomis. Semestinya dengan beban masyarakat yang semakin berat dengan adanya kenaikan harga BBM yang diikuti dengan kenaikan berbagai barang kebutuhan masyarakat, ada subsidi silang yang diberikan untuk pelayanan yang bersifat sosial seperti pendidikan dan kesehatan.

5. Fraksi Demokrat & Persatuan

a. Tinjauan Umum

Kesehatan adalah sesuatu yang berharga dan sangat mahal, oleh karena itu perlu mendapatkan perhatian sepenuhnya, sebab orang kaya kalau tidak sehat akan menderita, apalagi orang yang tidak mampu kalau sakit juga akan semakin sengsara. Sidang Paripurna yang terhormat, pelayanan kesehatan pada Pusat Kesehatan Masyarakat perlu ditingkatkan sehingga masyarakat akan merasa puas atas pelayanan tersebut. Memang untuk Puskesmas Kota Yogyakarta pelayanan cukup baik dan lebih murah kalau dibandingkan dengan retribusi pelayanan di daerah yang lain, sehingga banyak pasien dari daerah (kabupaten) yang lain akhirnya lari ke (Puskesmas) Kota. Oleh karena itu fraksi kami bertanya kira-kira berapa prosen pasien dari daerah lain yang menggunakan fasilitas pelayanan Puskesmas di kota dibanding dengan pasien dari Kota sendiri?

b. Tinjauan Khusus

Pemda Kota merencanakan dalam Perda yang diusulkan menaikkan retribusi karena sudah tidak sesuai dan demi meningkatkan

pelayanan. Pertanyaan kami dengan kenaikan retribusi tersebut apakah Puskesmas kita akhirnya nanti menjadi Puskesmas Swadana semua? Mohon penjelasan dan rencana peningkatan pelayanan yang bagaimana yang akan ditingkatkan dan dilaksanakan?

Memang kalau dilihat dengan retribusi sebesar Rp. 600,- mungkin pelayanan belum dapat dilaksanakan yang optimal. Hal ini fraksi kami dapat memahami, namun kiranya jangan sampai dengan retribusi tersebut pelayanan di Puskesmas kurang memadai, apalagi pelayanan bagi keluarga yang kurang mampu.

Dari rencana kenaikan retribusi setelah saya amati, ada yang naik sekitar 3 sampai 4 kali, misal Poli Umum Bedah Tumor Jinak, Poli Gigi dan lain sebagainya. Dengan rencana menaikkan retribusi tersebut, fraksi kami mengharapkan benar-benar pelayanannya lebih ditingkatkan dan dikaji lebih lanjut untuk keluarga miskin.⁵⁶

Pelayanan keluarga miskin lewat Askes Plus dan masa berlakunya hanya satu tahun. Pertanyaan kami, apakah Kartu Askes Plus jadi semua? Pernah ada suatu kejadian pada bulan Juli, salah satu keluarga gakin, belum mempunyai Kartu Askes Plus dan pada waktu itu masuk opname ke RSUD dalam situasi pingsan. Dia punya kartu JPKM, tetapi kenyataannya waktu keluar dari rumah sakit dia membayar Rp. 500.000,-. Hal ini terjadi karena waktu itu bahkan

⁵⁶ Pemandangan Umum Fraksi Demokrat dan Persatuan disampaikan oleh Justina Paula Suryatmi pada Rapat Paripurna DPRD tanggal 26 Oktober 2005

sampai sekarang Kartu Askes Plus belum mempunyai. Mohon hal tersebut menjadi perhatian. Dan jangan sampai terulang kembali.

Selanjutnya berdasarkan pandangan umum yang telah disampaikan oleh masing-masing fraksi dalam pembicaraan tingkat kedua yang dilakukan dalam Rapat Paripurna pada tanggal 26 Oktober 2005 tersebut di atas, maka selanjutnya Walikota Yogyakarta menyampaikan jawaban atas pandangan umum fraksi-fraksi yang dilakukan dalam Rapat Paripurna pada tanggal 12 November 2005. Adapun jawaban Walikota Yogyakarta tersebut secara ringkas adalah :

1. Landasan Pemikiran

Eksekutif menyadari bahwa di bidang kesehatan khususnya bagi masyarakat yang tidak mampu merupakan kewajiban pemerintah untuk memberikan subsidi. Dalam memberikan subsidi tentunya kita harus secara riil melihat kemampuan APBD dan subsidi tersebut hendaknya diberikan kepada pihak yang tepat agar jangan salah sasaran.

Di samping itu alokasi subsidi tidak habis hanya untuk biaya operasional saja, tetapi juga bisa diwujudkan dalam bentuk peningkatan fasilitas pelayanan. Sehingga kami memandang perlu peningkatan retribusi bukan dimaksudkan untuk peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) tetapi lebih mengutamakan peningkatan pelayanan kepada masyarakat serta perbaikan fasilitas sarana dan prasarana penunjang. Dengan demikian kenaikan retribusi ini tidak dimaksudkan untuk mengurangi subsidi APBD, tetapi dalam rangka peningkatan pelayanan kesehatan, justru eksekutif merencanakan akan menambah subsidi APBD.

Tentu saja keputusan ini sedikit banyak akan berdampak kepada beban masyarakat, namun harapan kami hal ini tidak akan terlalu membebani masyarakat yang berpenghasilan rendah, tetapi justru akan semakin memberikan kejelasan tentang konsep subsidi silang yang kita terapkan, yaitu pihak yang kuat membantu pihak yang lemah.

Rancangan Peraturan Daerah ini sebagai pengganti Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2000 tentang Retribusi Puskesmas. Tarif yang ditentukan pada lima tahun yang lalu sudah tidak sesuai dengan kondisi pada saat sekarang, sehingga retribusi Puskesmas terpaksa harus kita naikkan, karena :⁵⁷

- a. Perbedaan yang sangat tajam dengan Tarif Puskesmas di kabupaten lain di DIY yang mengakibatkan banyak warga masyarakat kabupaten sekitar yang melakukan pemeriksaan kesehatannya di Puskesmas Kota sehingga sasaran subsidi Pemerintah Kota kurang tepat sasaran.
- b. Selain hal tersebut di atas subsidi APBD terhadap tarif yang ada sekarang, kurang tepat sasaran dalam arti penerima subsidi tidak hanya masyarakat kurang mampu tetapi juga termasuk masyarakat yang mampu.
- c. Adanya disparitas/ketimpangan pembayaran dari PT. Askes kepada Pemerintah Kota terhadap klaim jaminan kesehatan bagi peserta Askes, karena yang dibayarkan ke Pemerintah Kota adalah harga yang sudah disubsidi.

⁵⁷ Jawaban Walikota Yogyakarta atas Pemandangan Umum fraksi-fraksi yang disampaikan pada Rapat Paripurna DPRD tanggal 12 November 2005

d. Adanya keinginan untuk memperbaiki kualitas Puskesmas yang sebagian biayanya didukung dari hasil kenaikan retribusi Puskesmas. Hasil kenaikan retribusi Puskesmas akan dikembalikan lagi kepada masyarakat untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Jadi sama sekali tidak ada maksud dari eksekutif untuk menjadikan sektor kesehatan sebagai salah satu sektor potensi untuk meningkatkan pendapatan.

2. Puskesmas Swakelola

Sesuai Pedoman Penyelenggaraan Puskesmas Unit Swadana yang diterbitkan dari Depkes RI Tahun 1998 bahwa pengertian Puskesmas Swadana adalah Puskesmas yang diberi wewenang dapat mengelola sendiri penerimaan fungsionalnya untuk keperluan operasional secara langsung dan mengoptimalkan mobilisasi potensi pembiayaan masyarakat dalam rangka meningkatkan mutu pelayanan kesehatan.

Sedangkan berdasarkan Keputusan Menteri Kesehatan RI Nomor 128/Menkes/SK/II/2004 tentang Kebijakan Dasar Pusat Kesehatan Masyarakat dalam Bab VI angka 2 huruf c, Puskesmas yang dulu disebut Puskesmas Swadana maka sesuai dengan kebijakan dasar Puskesmas yang juga harus menyelenggarakan upaya kesehatan masyarakat yang dananya ditanggung oleh Pemerintah diubah menjadi Puskesmas Swakelola. Sehingga pada prinsipnya Puskesmas Swakelola adalah Puskesmas yang diberi wewenang dapat mengelola sendiri penerimaan fungsionalnya untuk keperluan operasional secara langsung.

Dalam rangka meningkatkan profesionalisme dalam peningkatan pengelolaan Puskesmas, eksekutif merencanakan menswakelola seluruh Puskesmas dengan memberikan kewenangan untuk dapat mengelola sendiri fungsionalnya dan peningkatan kualitas sumber daya manusia dalam memberikan pelayanan yang menusiawi di Puskesmas, antara lain berupa pelatihan untuk meningkatkan ketrampilan petugas, pelatihan manajemen Puskesmas, pelatihan manajemen keuangan, Penyusunan Standar Operasional Prosedur (SOP), Penyusunan Standar Pelayanan Minimal (SPM), pelatihan perubahan polapikir bagi Kepala dan Staf Puskesmas, pelatihan Sistem Manajemen Mutu yang diarahkan menuju ISO 9001-2000, sebagai uji coba sedang dilaksanakan pada Puskesmas Umbulharjo II dan Mantrijeron, disamping itu untuk tahun 2006 akan dilaksanakan Kesepakatan Pelayanan *Citizens Charter*.

3. Data Pengguna Puskesmas

Data terkini mengenai pengguna jasa pelayanan kesehatan di seluruh Puskesmas di Kota Yogyakarta tahun 2004 dan bulan Januari sampai dengan September tahun 2005 adalah sebagai berikut :

No	Jenis Kunjungan	Tahun 2004	Tahun 2005 s/d September
1	Jumlah total kunjungan	747.919	571.571
2	Puskesmas	40.712	47.512
3	Kunjungan Gakin	103.440	79.176
4	Jumlah kunjungan Askes	603.767	444.882
	Jumlah kunjungan pasien umum (non gakin dan non askes)		

Sumber : Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta Tahun 2005

Jadi prosentase pengguna jasa pelayanan di seluruh Puskesmas dari total kunjungan Puskesmas 100%, jumlah kunjungan gakin tahun 2004 = 5,44%, tahun 2005 sampai dengan September 2005 = 8,31%. Jumlah kunjungan Askes (PNS) tahun 2004 = 13,83%, tahun 2005 sampai dengan September 2005 = 18,86%. Jumlah pasien umum (non gakin dan non askes) tahun 2004 = 80,73%, tahun 2005 sampai dengan September 2005 = 77.82%.

4. Penggunaan Anggaran Kesehatan

Penggunaan alokasi anggran kesehatan diarahkan untuk memberi pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat dengan anggaran melalui Dinas Kesehatan serta Dinas terkait yang berupa anggaran dalam meningkatkan mutu pelayanan di bidang sumber daya manusia, sarana prasarana, obat dan *reagent* dalam bentuk kegiatan pendidikan, pelatihan, pemberantasan penyakit menular-tidak menular, perbaikan gizi masyarakat, pendampingan ibu hamil, pengadaan, pemeliharaan termasuk rehab fisik Puskesmas.

5. Penyesuaian Tarif Setiap Tahun

Penjelasan Raperda Retribusi Pelayanan Kesehatan pada Bab VI Pasal 2, bahwa tarif dapat ditinjau kembali setiap tahun dengan memperhatikan indikator antara lain sarana medis, pertumbuhan sosial ekonomi masyarakat (Produk Domestik Regional Bruto), hal tersebut dimaksudkan bahwa untuk meningkatkan pelayanan kesehatan di Puskesmas tidak menutup kemungkinan setiap tahun diusulkan

penambahan sarana medis berupa alat canggih di Puskesmas, dengan demikian untuk operasional alat tersebut perlu ditambahkan jenis pelayanan beserta tarif pelayanannya dengan penghitungan yang dilakukan kajian analisis pasar, dilihat dari kemampuan dan keinginan bayar masyarakat dengan mengacu pada konsep-konsep *bench marking*.

6. Prosentase Bahan Medis Habis Pakai, Jasa Sarana dan Jasa Pelayanan

Dalam usulan pola tarif baru di Puskesmas Kota Yogyakarta dihitung berdasarkan *unit cost* per item pemeriksaan maka komposisi tarif retribusi apabila diterjemahkan ke dalam komposisi masing-masing item pembagiannya adalah 15% bahan medis habis pakai, 50% jasa sarana dan 35% jasa pelayanan.

7. Tarif Puskesmas Gratis

Pemerintah membuat layanan kesehatan karena penduduk tidak mampu mengeluarkan biaya besar untuk mencari pengobatan sendiri yang profesional. Penduduk membayar ongkos yang ringan karena sebagian besar ongkos produksi pelayanan telah dibayar oleh Pemerintah. Sehingga jika penduduk sudah mulai mampu membayar pelayanan, maka Pemerintah tidak boleh lagi menerapkan tarif yang sama untuk semua lapisan masyarakat sebagai konsekuensi logis sumber pembiayaan subsidi yang harus dipertanggungjawabkan. Penduduk mampu harus menyalurkan diri mereka kepada biaya sendiri sekaligus mendidik masyarakat untuk memprioritaskan penggunaan penghasilannya bagi kebutuhan-kebutuhan yang penting seperti kesehatan. Jika subsidi akan diberikan, maka harus

tepat sasaran yaitu warga miskin yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Kota.

Untuk hal tersebut maka kebijakan yang diusulkan eksekutif adalah sebagai berikut :⁵⁸

- a. Potongan harga untuk penduduk kota ada dua alternatif pilihan yaitu, *pertama*; langsung dengan prosentase potongan tetap, dan yang *kedua*; prosentase potongan dilakukan secara bertahap.
- b. Melanjutkan program subsidi kepada penduduk kota yang tidak mampu atau golongan tertentu untuk tidak dikenakan biaya retribusi berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan mengenai usulan dewan untuk menaikkan potongan retribusi bagi penduduk kota lebih dari 20% sebagaimana yang diajukan eksekutif akan kita sepakati bersama.

8. Prosentase Pengunjung Puskesmas Warga Kota Yogyakarta

Prosentase warga masyarakat Kota Yogyakarta yang memanfaatkan jasa pelayanan kesehatan di seluruh Puskesmas Kota Yogyakarta sebesar 78,7%, sedangkan 21,3% adalah warga masyarakat dari luar wilayah Kota Yogyakarta. Tahun 2006 untuk Puskesmas Jetis yang semula tidak dengan rawat inap, dikembangkan mejadi Puskesmas dengan rawat inap. Untuk itu eksekutif akan menelaah lebih lanjut kemungkinan meningkatkan status Puskesmas ke tingkat yang lebih tinggi sehingga dapat menerima pasien rawat inap serta menutup Pusat Kesehatan Pembantu.

⁵⁸ *Ibid*, hlm. 6

9. Kartu Askes bagi Masyarakat Kurang Mampu

Eksekutif telah mendata Keluarga Miskin melalui Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK) Kota Yogyakarta dengan SK Walikota Yogyakarta Nomor 138/KEP/2005 sesuai kriteria yang telah ditetapkan selanjutnya diberi Kartu Askes Maskin. Untuk masyarakat miskin yang belum terdata dapat menggunakan Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM) dari RT, RW, Kelurahan dan Kecamatan dan disahkan oleh Dinas Kesejahteraan dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Yogyakarta, mendapatkan bantuan dana dari Jamkesos Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Sosialisasi yang telah dilakukan melalui Kelurahan, Kecamatan, Puskesmas, Media Surat Kabar, Radio dan Televisi.

Eksekutif juga membagikan Kartu Askes Masyarakat Miskin dengan jumlah kuota 50.415 serta menambahkan kuota sebesar 20.252 melalui APBD Kota Yogyakarta. Jenis Kartu JPKM tahun 2004 ada 2 (dua) warna, untuk keluarga mandiri menggunakan kartu JPKM warna putih, sedangkan untuk masyarakat miskin menggunakan kartu JPKM warna merah. Bagi masyarakat miskin yang saat ini belum mendapatkan Kartu Askes Maskin namun namanya terdaftar di Kelurahan, masih dapat dilayani dengan menggunakan kartu JPKM warna merah.

10. Pelayanan Puskesmas

Berdasarkan survei kepuasan pelanggan Puskesmas yang dilakukan oleh Badan Mutu Pelayanan Kesehatan pada bulan November 2004, menunjukkan bahwa 75% pelanggan menyatakan puas, 15% menyatakan

sangat puas, 10% tidak puas dan 0% sangat tidak puas. Dengan hasil sebagaimana tersebut di atas dapat menggambarkan adanya peningkatan mutu pelayanan yang ada di Puskesmas.

Berdasarkan pendapat akhir yang disampaikan oleh masing-masing fraksi dalam Rapat Paripurna yang diselenggarakan pada tanggal 31 Desember 2005 semua fraksi sependapat bahwa Rancangan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan pada Pusat Kesehatan Masyarakat yang diajukan oleh Walikota Yogyakarta dapat diterima dan disetujui oleh semua fraksi yang ada di DPRD Kota Yogyakarta untuk kemudian ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2006.

Berdasarkan risalah Rapat Paripurna DPRD Kota Yogyakarta dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh Walikota Yogyakarta, baik dalam pembicaraan tingkat pertama, tingkat kedua, tingkat ketiga maupun tingkat keempat, peranan fraksi di DPRD sangat besar dan dapat dikatakan bahwa pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tersebut dilakukan oleh anggota fraksi, baik melalui Panitia Khusus di mana semua fraksi mengirimkan anggotanya untuk duduk dalam Panitia Khusus maupun pada waktu penyampaian Pemandangan Umum dan Pendapat Akhir. Jadi dengan demikian dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh Walikota kepada DPRD, fraksi mempunyai peranan yang sangat besar dan menentukan karena fraksi mempunyai peran ganda, yaitu anggota fraksi menjadi anggota Panitia Khusus dan fraksi mempunyai hak untuk

menyampaikan pandangan umum dan pendapat akhir terhadap Rancangan Peraturan Daerah tersebut.

Rancangan Peraturan Daerah tersebut telah memperoleh persetujuan bersama antara DPRD Kota Yogyakarta dan Walikota Yogyakarta pada Rapat Paripurna yang diselenggarakan pada tanggal 31 Desember 2005 yang dituangkan dalam Surat Persetujuan Bersama terhadap Rancangan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta dengan Nomor : 06/PB/DPRD/2005.

Secara umum fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta menurut pendapat penulis telah dilaksanakan dengan baik dan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Yogyakarta. Hal ini dapat dibuktikan dengan dilakukannya serangkaian kegiatan dalam rangka pembahasan Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh Walikota Yogyakarta.

Peran masing-masing fraksi di DPRD Kota Yogyakarta dalam proses pembahasan Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh Walikota Yogyakarta adalah sangat besar dan menentukan. Hal ini terbukti dengan ketertiban semua fraksi dalam proses pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tersebut. Peran masing-masing fraksi tersebut sangat menentukan untuk disetujui atau tidaknya Rancangan Peraturan Daerah oleh DPRD, sehingga dapat dikatakan bahwa fraksi dapat menentukan disetujui atau tidaknya Rancangan Peraturan Daerah oleh DPRD.

BAB V

PENUTUP

Formatted: Left: 4 cm, Right: 3 cm, Top: 4 cm, Bottom: 3 cm, Width: 21 cm, Height: 29,7 cm

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian, baik penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan, serta analisis dan pembahasan yang telah penulis lakukan, berikut disajikan kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam penelitian ini, yaitu :

1. Implementasi fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD Kota Yogyakarta telah dilaksanakan dengan baik dan sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Keputusan DPRD Kota Yogyakarta Nomor : 19/K/DPRD/2004 tentang Penataan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta. Hal ini terbukti dengan dilakukannya serangkaian kegiatan dalam rangka pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan pada Pusat Kesehatan Masyarakat yang diajukan oleh Walikota Yogyakarta. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan dalam empat tingkat pembicaraan yang dilaksanakan dalam Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta. Keempat tingkat pembicaraan tersebut telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Pasal 100 ayat (2) Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Yogyakarta dan telah mendapat persetujuan bersama antara DPRD dan Walikota Yogyakarta. Rancangan Peraturan Daerah tersebut akhirnya ditetapkan menjadi

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2006 tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan pada Pusat Kesehatan Masyarakat.

2. Peran masing-masing fraksi di DPRD Kota Yogyakarta dalam proses pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan pada Pusat Kesehatan Masyarakat adalah sangat besar dan menentukan. Hal ini terbukti dengan keterlibatan semua fraksi di DPRD Kota Yogyakarta dalam proses pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tersebut baik dalam pembicaraan untuk masing-masing tingkat pembicaraan maupun keterlibatan anggota fraksi dalam Panitia Khusus yang bertugas membahas Rancangan Peraturan Daerah tersebut bersama-sama dengan pihak eksekutif. Jadi dengan demikian dalam proses pembahasan Peraturan Daerah, fraksi mempunyai peranan yang sangat besar dan menentukan karena fraksi mempunyai peran ganda, yaitu keterlibatan anggota fraksi untuk menjadi anggota Panitia Khusus dan hak fraksi untuk menyampaikan pandangan umum dan pendapat akhir terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh Walikota kepada DPRD.

Formatted: Bullets and Numbering

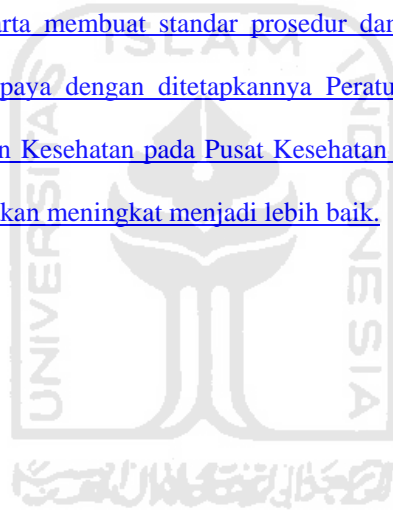
B. Saran

1. Dalam rangka memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat, hendaknya sebelum dilakukan pembahasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh Walikota dilakukan publikasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah tersebut dengan maksud untuk memperoleh

Formatted: Bullets and Numbering

masuk dari masyarakat secara langsung dan hendaknya selalu melakukan penyaringan aspirasi masyarakat melalui berbagai sarana dan media. Termasuk didalamnya melakukan kerjasama dengan berbagai pihak seperti perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat dan organisasi kemasyarakatan dengan maksud agar aspirasi masyarakat dapat diimplementasikan dalam Peraturan Daerah yang hendak dibentuk.

2. Sebagai institusi yang bergerak di bidang pelayanan publik hendaknya Pemerintah Kota Yogyakarta membuat standar prosedur dan pelayanan publik yang jelas agar supaya dengan ditetapkannya Peraturan Daerah tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan pada Pusat Kesehatan Masyarakat tersebut pelayanan publik akan meningkat menjadi lebih baik.



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI.....	vii
ABSTRAK	ix
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Tujuan Penelitian	5
D. Tinjauan Pustaka.....	6
E. Metode Penelitian	20
BAB II TINJAUAN TENTANG OTONOMI DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004.....	22
A. Pengertian dan Pengaturan Otonomi Daerah	22
B. Asas-Asas Otonomi Daerah	35
C. Hubungan Antara Eksekutif dan Legislatif Daerah	48
BAB III TINJAUAN TENTANG DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)	59
A. Pengaturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)	59

	B. Kedudukan DPRD Dalam Pemerintahan Daerah	66
	C. Hak, Wewenang dan Kewajiban DPRD	74
	D. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)	79
BAB IV	IMPLEMENTASI FUNGSI LEGISLASI DPRD KOTA	
	YOGYAKARTA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN	
	DAERAH NO. 5 TAHUN 2005 TENTANG PELAYANAN	
	KESEHATAN PADA PUSAT KESEHATAN MASYARAKAT	85
	A. Prosedur dan Tata Cara Pembahasan Rancangan Peraturan	
	Daerah Kota Yogyakarta.....	85
	B. Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Bidang Pelayanan	
	Kesehatan Masyarakat	87
	C. Peran Fraksi di DPRD Dalam Pembahasan Rancangan Peraturan	
	Daerah di Bidang Pelayanan Kesehatan Masyarakat.....	94
BAB V	PENUTUP	116
	A. Kesimpulan	116
	B. Saran.....	117

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR PUSTAKA

* Buku Literatur

- Abdul Hakim Garuda Nusantara, 1988, *Politik Hukum Indonesia*, YLBHI, Jakarta,
- B.N Marbun, 1994, *DPRD, Pertumbuhan, Masalah dan Masa depannya*, Erlangga, Jakarta.
- _____, 2005, *DPRD dan Otonomi Daerah*; Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- _____, 2005, *DPRD dan Otonomi Daerah Setelah Amandemen UUD 1945 dan Undang-Undang Otonomi Daerah 2004*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta
- _____, 2004, *Menyongsong Fajar otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH-UUI, Yogyakarta
- Bambang Yudoyono, 2003, *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- M. Sholeh Amin (ed), 1986, *Pembangunan Hukum dalam Perspektif Nasional*, LBH Yogyakarta dan Rajawali Jakarta
- Max Boboy, 1994, *DPR-RI Dalam Perspektif Sejarah dan Tata Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Miriam Budiardjo, 1986, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta.
- Mulyana W. Kusumah, 1986, *Perspektif, Teori dan Kebijaksanaan Hukum*, Rajawali, Jakarta
- Ni'matul Huda, 2005, *Otonomi Daerah, Filosofi Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Ramdlon Naning, 1982, *Aneka Asas Ilmu Negara*. PT. Bina Ilmu, Surabaya.
- Rozali Abdullah, 2000, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme sebagai Alternatif*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

SH. Sarundajang, 2002, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta

Satjipto Rahardjo, 1985, *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan Antar Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Sinar Baru, Bandung

Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Sri Soemantri, 1982, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

Sri Soemantri Martosuwignyo, 1987, *Pembangunan Hukum Nasional dalam Perspektif Kebijaksanaan*, makalah pada Pra Seminar Identitas Hukum Nasional di Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 19-21 Oktober 1987

Sunaryati Hartono, *Apakah The Rule of Law itu?*, Alumni, Bandung

Todung Mulya Lubis, 1983, "*Perkembangan Hukum Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia*", makalah untuk Raker Peradin, November 1983

*** Makalah dan Media Massa**

A.A. Oka Mahendra, *Mekanisme Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Daerah*, Makalah dalam Temu Konsultasi Penyusunan Program Legislasi Daerah di Bali 13-15 September 2005, BPHN, Jakarta, 2005, hlm. 6.

Abdul Gani Abdullah, *Kebijakan Pembangunan Hukum Dalam Kaitan Penyusunan Program Legislasi di Daerah*, Makalah dalam Temu Konsultasi Penyusunan Program Legislasi Daerah di Bali, 13-15 September 2005, BPHN, Jakarta, 2005.

Sri Soemantri, 2000, *Optimalisasi Fungsi Pengawasan Lembaga Legislatif dalam Mendorong Terciptanya Pemerintahan Konstitusional yang Bersih dan Berwibawa*, Makalah Lokakarya dan Temu Ilmiah Nasional Hukum, Indonesia.

Republika, 5 Januari 2001

*** Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR,
DPR, DPD dan DPRD

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

